



Inspection générale
des affaires sociales

La gestion de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale

RAPPORT

Établi par

Nathanaël ABECERA

Pierre-Yves BOCQUET

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Janvier 2018 –
- 2017-099R -

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	3
SYNTHESE	5
INTRODUCTION	9
1 LA GESTION DE TRESORERIE EST UNE MISSION ESSENTIELLE DE L'ACOSS.....	10
1.1 Le cadre juridique.....	10
1.2 Une activité aux dimensions multiples, dont la mission n'a examiné que certains aspects	10
2 MALGRE L'AMELIORATION DU SOLDE DU REGIME GENERAL, LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ACOSS ATTEINDRA 1,5 POINTS DE PIB AU PLUS BAS DE L'ANNEE 2018.....	12
2.1 L'ACOSS est au cœur d'un réseau de plus d'un millier de partenaires, au sein duquel circulent chaque année des flux équivalents au PIB de la France	12
2.2 En 2018, l'ACOSS aura tous les jours un besoin de trésorerie de l'ordre de 1 à 1,5 points de PIB	13
2.2.1 Deux facteurs déterminent le besoin de trésorerie de l'ACOSS.....	13
2.2.2 En 2018, le besoin moyen de financement de l'ACOSS sera de 22,1 Md€, avec un point bas de -37,2 Md€	14
2.3 La stratégie de financement de l'ACOSS a été totalement revue depuis dix ans	15
2.3.1 Un financement de la CDC qui n'occupe plus qu'une place marginale	15
2.3.2 Le financement par les marchés financiers est désormais prédominant.....	16
2.3.3 Les disponibilités de l'ACOSS en fin de journée sont en augmentation depuis 2015.....	19
3 SI LES PROCESSUS DE GESTION DE TRESORERIE SONT GLOBALEMENT BIEN MAITRISES PAR L'ACOSS, CERTAINES RIGIDITES ET FAIBLESSES DOIVENT ETRE CORRIGÉES DANS LA FUTURE COG	21
3.1 Après la professionnalisation des équipes, la modernisation des outils informatiques doit désormais être la priorité	21
3.1.1 Une organisation adaptée aux enjeux des années à venir	21
3.1.2 Un système d'information dont la modernisation a été trop longtemps retardée.....	26
3.2 Le système de prévision de l'ACOSS est globalement robuste mais encore trop empirique sur certains flux	31
3.2.1 L'ACOSS a mis en place une organisation robuste pour construire et suivre ses prévisions d'encaissements et de décaissements	31
3.2.2 La qualité des prévisions de l'ACOSS est bonne mais encore perfectible	34
3.2.3 La mission a identifié quatre axes de progrès pour les prévisions de l'ACOSS.....	37
3.2.4 La fin de gestion est aujourd'hui la période à la fois la plus critique et la moins bien encadrée du processus de prévision de l'ACOSS.....	40

3.3	Le CDC impose à l'ACOSS des contraintes excessives dans la gestion de son compte courant centralisateur et de ses opérations de financement.....	41
3.3.1	L'ACOSS et la CDC sont liées par des dispositions réglementaires et conventionnelles très contraignantes.....	41
3.3.2	Les contraintes imposées à l'ACOSS par la CDC sont exorbitantes du droit commun et ne sont pas justifiées par des exigences de sécurité ou d'efficience	44
4	LA POLITIQUE DE FINANCEMENT DE L'ACOSS DOIT ETRE ADAPTEE A LA NATURE DES BESOINS ET DES RISQUES AUXQUELS L'AGENCE FAIT FACE	47
4.1	Les sources de financement de l'ACOSS ont été diversifiées	47
4.1.1	L'ACOSS se finance sur les marchés de Londres et de Paris	47
4.1.2	Le placement des excédents est trop restrictif.....	50
4.2	La gestion des risques et les règles de fonctionnement devraient être rationalisées	52
4.2.1	Les relations avec les tutelles engendrent des délais	52
4.2.2	La gestion des risques financiers auxquels l'Agence est soumise	54
5	REFLEXIONS SUR LA POLITIQUE DE GESTION DE LA DETTE SOCIALE	62
5.1	Environ 20 Md€ peuvent être considérés comme de la dette pérenne	62
5.2	Les risques d'une inadéquation sont majeurs	63
5.2.1	Il s'agit tout d'abord du risque de ne pas trouver de refinancement.....	63
5.2.2	Il s'agit également du risque de taux	63
5.2.3	La pratique des autres émetteurs publics est effectivement différente	63
5.3	La dette de l'ACOSS doit être gérée en fonction de sa maturité	64
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	67
	LETTRE DE MISSION	69
	ANNEXES	71
	ANNEXE 1 – LES OBJECTIFS DE LA COG 2017-2017 DE L'ACOSS POUR LA GESTION DE LA TRESORERIE	73
	ANNEXE 2 - LES PREVISIONS DE TRESORERIE	81
	ANNEXE 3 – LES RELATIONS ENTRE L'ACOSS ET LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS..	105
	ANNEXE 4 – LES EMISSIONS A COURT TERME DE L'ACOSS ET DE L'UNEDIC	121
	BIBLIOGRAPHIE.....	123
	SIGLES UTILISES.....	125

SYNTHÈSE

[1] Par lettre de mission en date du 18 avril 2017, les directeurs de cabinet des ministres des finances, des affaires sociales et du budget sollicitent une mission de l'Inspection générale des affaires sociales sur l'activité de prévision et de gestion de trésorerie de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

[2] Dans un contexte où le besoin de trésorerie de l'ACOSS est aujourd'hui couvert en quasi-intégralité sur les marchés financiers, la lettre de mission demande à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'étudier (i) la qualité des prévisions de l'ACOSS et des organismes dont elle dépend pour la prévision de certaines dépenses ou recettes, (ii) la stratégie de financement retenue, et l'intérêt de diversifier davantage encore les instruments utilisés et (iii) l'organisation mise en place par l'ACOSS pour gérer et suivre cette activité et pour en rendre compte à l'État comme à ses partenaires.

[3] Pour mener à bien ses investigations, la mission s'est appuyée sur les données et documents qui lui ont été transmis par les services de l'ACOSS, sur des entretiens avec les collaboratrices et collaborateurs de l'Agence, avec ses tutelles, avec quelques uns de ses principaux partenaires (l'Agence France Trésor (AFT), la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et la caisse centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA)), ainsi qu'avec trois autres émetteurs de dette publique ou semi-publique, l'Assistance Publique - Hôpitaux de Paris (APHP), l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et SNCF-Réseau.

L'ACOSS est aujourd'hui l'un des principaux émetteurs mondiaux de dette à court terme

[4] L'ACOSS a des besoins de financement qui sont constitués, d'une part, du financement classique de son cycle d'exploitation caractérisé par un décalage entre ses rentrées de cotisations et ses décaissements pour payer des prestations et, d'autre part, du stock de dette correspondant aux déficits passés qui n'ont pas été repris par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), que l'on peut évaluer à 20 Md€ à la date de la mission.

[5] Pour faire face à ce besoin de financement, l'ACOSS utilisait jusqu'à la fin des années 2000 des avances bancaires de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), avances qui ont été depuis remplacées par des titres émis sur les marchés financiers anglais (les Euro Commercial Papers, ou ECP) ou français (les titres négociables à court terme, Negotiable European Commercial Paper, ou NeuCP), qui représentent aujourd'hui la quasi-totalité des moyens de financement de l'ACOSS. Cette politique d'émission fait de l'Agence l'un des premiers émetteurs mondiaux d'instruments monétaires.

L'ACOSS s'est dotée d'une organisation robuste pour gérer sa trésorerie

[6] Pour assurer le financement de sa trésorerie, l'ACOSS s'est dotée de moyens à la hauteur des enjeux. Elle a tout d'abord constitué au sein de sa direction financière une équipe de professionnels hautement qualifiés qui constituent une compétence stratégique pour l'Agence, que la mission recommande de maintenir en son sein et de fidéliser en travaillant avec les autres institutions publiques ayant besoin des mêmes compétences à préserver l'attractivité de ces métiers dans la sphère publique, notamment par une politique de rémunération adaptée.

[7] Elle s'est ensuite engagée dans une démarche d'amélioration continue, en se soumettant à de nombreux audits externes (normalisation ISO, agences de notation, audit de liquidité annuel) et

en faisant de la professionnalisation des outils et des pratiques en matière financière et de gestion de trésorerie l'un des axes de progrès de ses conventions d'objectifs et de gestion. Alors que la COG actuelle de l'ACOSS est sur le point de s'achever, 80 % des objectifs prévus dans ce secteur ont été atteints ou le seront à l'issue de l'année 2017.

[8] L'objectif le plus important qui ne sera pas atteint porte sur la modernisation des outils informatiques utilisés par les différentes entités de la branche recouvrement et par ses partenaires. Un projet global de refonte de ces outils, baptisé « Système national de trésorerie » (SNT), est évoqué depuis plus de dix ans par l'ACOSS. La persistance d'outils bureautiques, la nécessité de disposer d'un Plan de Continuité d'Activité (PCA) complet, l'intérêt de déployer des outils partagés avec ses partenaires, justifient pleinement que le déploiement du projet SNT, qui est aujourd'hui mûr, soit l'une des premières priorités dans le calendrier de la future COG.

Les prévisions de l'ACOSS sont fiables mais peuvent être encore améliorées

[9] Poussée notamment par les exigences de la notation à destination des marchés financiers, l'ACOSS a considérablement professionnalisé son système de prévision de trésorerie, en affinant ses modèles, en développant l'analyse mensuelle des écarts entre prévisions et réalisations, en partageant cette préoccupation avec ses partenaires.

[10] La mission a étudié la qualité des prévisions de l'Agence à trois horizons : annuel, pour la fixation du plafond d'emprunt voté dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, mensuel, pour le suivi régulier des flux à venir, journalier, pour la détermination des montants à emprunter au jour le jour.

[11] La qualité de la prévision annuelle est excellente. Le plafond de financement n'a jamais été dépassé, et le plafond voté en LFSS est respecté depuis sept ans. Pour sécuriser davantage encore le respect du plafond et préserver son rôle d'alerte, la mission recommande de prendre une marge de précaution suffisante dans sa détermination, qu'elle estime à 2 Md€, et de veiller à la qualité des prévisions des partenaires de l'ACOSS, en particulier de la CCMSA qui a été à l'origine d'une erreur de prévision de plus de 500 M€ en 2016, qui a conduit à réduire significativement les marges de manœuvre de l'ACOSS au début 2017.

[12] Les prévisions mensuelles et journalières affichent également une régularité moyenne satisfaisante. Mais elles restent soumises à des aléas significatifs qui créent une volatilité du solde de l'ACOSS justifiant la marge de précaution évoquée *supra*. Ces aléas peuvent être liés à des déficiences dans les modèles de prévision de l'Agence ou de ses partenaires, ou à des incidents dans la gestion des flux : défaut d'annonces, décalages d'opérations non signalés, ou dysfonctionnements techniques.

[13] Pour réduire cette volatilité, la mission recommande à l'ACOSS de continuer à affiner ses outils de prévisions des flux émanant des URSSAF, qui demeurent les principaux facteurs de volatilité sur le compte de l'Agence ; elle recommande à ses partenaires de professionnaliser leurs méthodes de prévision, en insistant tout particulièrement sur la modélisation des flux de financement des hôpitaux, dont la volatilité affecte la qualité des prévisions de tirage de la CNAMTS, et sur les flux de la CCMSA, dont l'ACOSS finance désormais 100% des besoins en trésorerie ; elle invite l'ACOSS et l'État à renforcer leurs échanges d'information et leur coordination dans la gestion de leurs flux, notamment au moment de la fin de gestion, qui est aujourd'hui à la fois la période la plus critique et la moins bien organisée du processus de gestion de trésorerie.

Les dispositions de la convention entre l'ACOSS et la CDC doivent être assouplies

[14] Le code de la sécurité sociale donne à la CDC le monopole sur la tenue des comptes bancaires de l'ACOSS. Ce principe est mis en œuvre dans le cadre d'une convention qui fixe les termes de l'ensemble des relations entre l'ACOSS et la CDC.

[15] Si la part des financements de la CDC est désormais minime dans la couverture de besoins en trésorerie de l'ACOSS, en revanche, la CDC reste le partenaire central de l'Agence pour sa gestion de trésorerie. Or les dispositions de la convention qui lie les deux institutions font peser sur l'ACOSS un ensemble de contraintes exorbitantes du droit commun, qui la gênent dans sa gestion de trésorerie, sans être justifiées par des raisons de droit ou de gestion des risques.

[16] La mission recommande ainsi de s'en tenir aux horaires de place pour les opérations de marché, de maintenir le système d'annonces, qui contribue à fiabiliser le processus de prévisions de l'ACOSS, mais de l'alléger, et de revoir le mécanisme de pénalités qui traite comme des incidents de simples écarts de prévision sans conséquence sur les risques encourus par les deux institutions, et enfin d'envisager d'élargir le rôle que joue aujourd'hui la Banque de France dans la gestion de trésorerie de l'ACOSS.

Les règles s'appliquant à l'ACOSS dans ses financements et placements doivent être revues

[17] L'Agence est soumise à des règles provenant de la loi et de la réglementation, mais aussi à des règles provenant de son plan de financement, approuvé par les tutelles. Pour la mission, certaines de ces règles ne se justifient pas, car elles n'apportent pas de prudence supplémentaire, voire créent des risques.

[18] Ainsi, la mission recommande d'émettre indifféremment des ECP et des NeuCP, en euros comme en devises, étant donné les similitudes entre ces instruments, ce qui contribuerait à diversifier les sources de financement. Par ailleurs, il devrait être permis à l'Agence de replacer des liquidités en achetant des titres d'État, et d'échanger excédents ou besoins de trésorerie avec l'AFT par le biais d'un compte au Trésor. La mission, en revanche, recommande de maintenir l'interdiction de prêts en blancs, qui exposeraient l'Agence à un risque de contrepartie qui, quelque faible qu'il soit, ne devrait pas être pris avec les fonds de la Sécurité sociale.

[19] Concernant les relations entre l'Agence et les tutelles, la mission a noté que le plan de financement était envoyé et approuvé au cours de l'année qu'il est censé régir, et que des demandes d'évolution ne sont pas traitées en temps utile. Une modification de la structure de ces échanges est donc proposée.

[20] Les règles utilisées en matière de risque de contrepartie ont paru trop faibles à la mission, même si les contrats financiers sont assortis du dépôt de titres en garantie. Il est donc recommandé de durcir ces règles, ce qui nécessite en parallèle de distinguer le rôle d'intermédiaire joué par les banques du rôle de contrepartie des contrats d'échange. Par ailleurs, les plafonds d'émission par programme ne jouent aucun rôle de limitation des risques ; au contraire, ils pourraient empêcher artificiellement l'Agence de se refinancer. Il est recommandé de les supprimer. Enfin, la publication de la note de long terme qui est d'ores et déjà attribuée par les agences de notation faciliterait l'accès des investisseurs aux titres émis, sans pour autant constituer un signe que l'Agence compte émettre à long terme, ce qui lui est de toute façon interdit.

Le principal risque est lié à l'encours important de dette de long terme

[21] La mission a considéré que, dans le cadre de l'activité de gestion de trésorerie à proprement parler, c'est-à-dire celle visant à gérer les conséquences du décalage de court terme

entre encaissements et décaissements, une gestion active du risque de taux par le recours à des contrats financiers ne se justifiait pas : les enjeux ne sont pas suffisamment importants, sur ces courtes durées, pour compenser les inconvénients, notamment en termes de risque d'image en cas de pertes. Il est ainsi préconisé soit de ne jamais souscrire de *swaps* de taux, soit au contraire de les souscrire systématiquement pour se ramener aux taux variables court terme usuels sur l'ensemble de l'encours. Une telle stratégie automatique sera plus protectrice de l'opérateur comme de sa tutelle.

[22] Toutefois, l'Agence est bien soumise à des risques plus importants, mais ils portent essentiellement sur la dette qui ne sera amortie qu'à plus long terme. Il s'agit tout d'abord du risque de liquidité, puisque des montants très importants doivent être refinancés plusieurs fois par an sur les marchés de court-terme. Il s'agit ensuite du risque de taux, puisque l'ensemble de cette masse est effectivement soumise à une variation des taux d'intérêts.

[23] La seule solution rigoureuse est de gérer avec des émissions à moyen terme ce besoin de financement à moyen terme. Toutefois, sa mise en œuvre est politiquement compliquée, l'ACOSS étant par construction chargée d'une mission de gestion de trésorerie et non d'amortissement, et l'amortissement de dette par la CADES arrivant à son terme. La mission suggère trois solutions qui, inévitablement, présentent toutes des inconvénients :

- élargir le mandat de l'Agence en l'autorisant à émettre à plus long terme, éventuellement en limitant les maturités ou la durée de cette autorisation ;
- effectuer une reprise de dette par la CADES, avec le transfert de ressources qui doit lui être associé ;
- maintenir comptablement et juridiquement cette dette au sein de l'ACOSS, mais en en déléguant la gestion et l'émission à l'AFT pour bien marquer la différence entre dette à court terme et dette à long terme.

INTRODUCTION

[24] Par une lettre de mission en date du 18 avril 2017, les directeurs de cabinet des ministres des finances, des affaires sociales et du budget sollicitent une mission de l'Inspection générale des affaires sociales sur l'activité de prévision et de gestion de trésorerie de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

[25] Dans un contexte où, longtemps financé dans un cadre bancaire par la Caisses des dépôts et consignations (CDC), le besoin de trésorerie de l'ACOSS est aujourd'hui couvert en quasi-intégralité par les marchés financiers, la lettre de mission demande à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de se pencher sur les trois thèmes suivants, en l'invitant à formuler toute proposition utile d'évolution :

- la qualité des prévisions de l'ACOSS comme des institutions dont elle dépend : caisses nationales du régime général, autres organismes de sécurité sociale (caisse centrale de la mutualité sociale agricole...), administrations d'État... ;
- la stratégie de financement retenue, et l'intérêt de diversifier davantage encore les instruments utilisés ;
- l'organisation mise en place par l'ACOSS pour gérer et suivre cette activité et pour en rendre compte à l'État comme à ses partenaires.

[26] Cette mission s'inscrit par ailleurs dans le contexte de la négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS avec l'État, et de la renégociation prévue en 2018 de la convention qui lie l'ACOSS à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). La mission a donc inscrit ses recommandations dans la perspective de la négociation de ces deux documents, de telle sorte qu'ils puissent intégrer les orientations préconisées par le présent rapport, si les parties le jugeaient pertinent.

1 LA GESTION DE TRESORERIE EST UNE MISSION ESSENTIELLE DE L'ACOSS

1.1 Le cadre juridique

[28] L'ACOSS est l'établissement public administratif chargé par l'article L. 225-1 du code de la sécurité sociale (CSS) d'assurer la gestion commune de la trésorerie des quatre branches du régime général. L'ACOSS centralise les cotisations, impositions et recettes diverses affectées aux différentes branches du régime général, et leur met à disposition les fonds nécessaires au versement de leurs prestations.

[29] Pour faire face à ses engagements à l'égard des régimes et organismes qui dépendent d'elle pour leur financement, l'ACOSS fait partie des cinq organismes de sécurité sociale¹ qui sont autorisés par la loi à avoir recours à des ressources non permanentes, dans la limite d'un montant fixé annuellement par la loi de financement de la sécurité sociale (article LO 111-3 C. 2° e) du CSS), et sous réserve qu'elles n'excèdent pas une durée de douze mois (article L 139-3 du CSS).

[30] Par ailleurs, le III. de l'Article D225-3 du code de la sécurité sociale impose que ses comptes bancaires doivent toujours être créditeurs (cette obligation s'entendant naturellement en fin de journée et non pas de façon absolue à tout moment, le cycle d'exploitation de l'ACOSS dans la journée prévoyant que les décaissements vers les caisses prestataires se font le matin, alors que les encaissements se cumulent jusqu'au début de l'après-midi).

[31] L'ACOSS peut également fournir des prestations de financement (gestion de trésorerie, dépôts...) à d'autres organismes ou partenaires institutionnels, pour autant que ces activités ne l'amènent pas à dépasser la limite de financement à court terme autorisée par la LFSS.

1.2 Une activité aux dimensions multiples, dont la mission n'a examiné que certains aspects

[32] Pour l'ACOSS, l'activité de gestion de trésorerie recouvre plusieurs types de missions, que le présent rapport examine de façon plus ou moins approfondie, en fonction des orientations de la lettre de mission et des attentes des commanditaires. Sont ainsi concernés :

- la prévision par l'ACOSS, en lien avec les organismes du réseau et les partenaires institutionnels de l'agence centrale, de ses flux d'encaissements et de décaissements au jour le jour et jusqu'à un an, afin d'optimiser le profil annuel de trésorerie et de respecter l'obligation d'afficher un solde créditeur en fin de journée, tout en demeurant en permanence sous le plafond de financement prévu en LFSS ; cet aspect de l'activité de gestion de trésorerie de l'ACOSS est abordé *infra*, en partie 3.2. et dans l'annexe 2 ;
- la tenue au jour le jour du compte courant centralisateur de l'ACOSS à la CDC ; cette activité est examinée *infra*, en partie 3.3. et dans l'annexe 3 ;
- la conception et l'exécution d'une politique de financement à court terme en optimisant son recours au financement bancaire, au financement par le marché, ainsi que le placement des éventuels excédents de trésorerie ; cette activité est examinée *infra*, en partie 4 ;

¹ Les quatre autres organismes sont la caisse centrale de mutualité agricole (CCMSA), la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), la caisse nationale des industries énergétiques et gazières (CNIEG) et la caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF).

- le pilotage de la centralisation de la trésorerie des organismes locaux de recouvrement (URSSAF) ; cette activité n'étant pas évoquée dans la lettre des commanditaires, la mission ne l'aborde pas dans les développements qui suivent ;
- le financement à court terme d'autres organismes de protection sociale dont la liste est fixée par la LFSS, dans le cadre de conventions *ad hoc* : aujourd'hui, l'ACOSS assure ainsi 100% des besoins de trésorerie de la CCMSA², de la CANSSM et de la CNIEG, dans la limite de leur plafond de financement respectifs³ ; la mission a examiné *infra*, en partie 3.2. et dans l'annexe 2 les relations entre l'ACOSS et la CCMSA, qui représente en 2017 l'essentiel des besoins de financement des organismes extérieurs dont l'ACOSS assure la trésorerie ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de gestion des risques pour l'activité de gestion de trésorerie, destinée à assurer en permanence la mission de financement de l'ACOSS tout en optimisant son coût financier.

Encadré 1 : Les risques liés à la gestion de trésorerie de l'ACOSS

Dans son activité de gestion de trésorerie, l'ACOSS est exposées à plusieurs types de risques :

- **le risque de liquidité** vise le cas où l'ACOSS ne serait pas en mesure de faire face à ses engagements d'un jour donné (paiement des prestations, remboursement aux investisseurs des titres émis, etc.) « *dans un délai déterminé et à des conditions raisonnables* » du fait de conditions particulières de marché ; ce risque fait l'objet chaque année d'un rapport de liquidité réalisé par un cabinet indépendant ;

- **le risque de taux** mesure la possibilité d'augmentation des frais financiers en cas d'augmentation des taux d'intérêt ; il est possible de se couvrir contre ce risque par des instruments spécifiques permettant de neutraliser pour l'organisme l'impact des variations de taux (*swaps*) ;

- **le risque de change** s'applique aux opérations que l'ACOSS peut effectuer en devises étrangères : il s'agit en l'espèce des risques liés aux émissions que l'ACOSS effectue à Londres en dollars américains (60,1 % en 2016), en livres sterling (34,9 %) et en dollars australiens (1,9 %) ; comme pour le risque de taux, le risque de change peut être couvert par des *swaps* neutralisant pour l'organisme l'effet de la variation relative des monnaies ;

- **le risque de règlement/livraison** se produit lorsqu'une opération d'émission n'est pas débouclée à l'heure et au montant convenus ;

- **le risque de contrepartie** désigne le cas où une contrepartie de l'ACOSS est incapable de faire face à ses engagements ;

- **le risque opérationnel** se produit lorsqu'un incident interdit la réalisation d'une opération, voire de l'ensemble des opérations d'une journée ;

- **le risque juridique** se produit en cas de désaccord d'interprétation sur les textes applicables à l'ACOSS.

Source : ACOSS

[33] Tous ces risques doivent être intégrés par l'ACOSS dans une politique globale de gestion des risques. La mission n'a pas procédé à une analyse globale de cette politique, ni à un audit approfondi de chacun de ces risques. En revanche, elle aborde de façon spécifique la façon dont l'ACOSS se protège contre les risques de liquidité, de taux et de change dans ses développements relatifs à la politique de financement (cf. *infra*, partie 4), dans la mesure où la couverture de ces risques est au cœur même de la définition de la stratégie de financement de l'Agence et du choix des instruments utilisés.

² Qui dispose par ailleurs d'une ligne d'urgence de 500 M€ au Crédit Agricole, qu'elle peut mobiliser en cas de besoin imprévu non intégré dans la demande de financement à l'ACOSS, ce cas n'étant pas virtuel, cf. *infra* à propos de la prévision de besoin de financement de la CCMSA pour 2017.

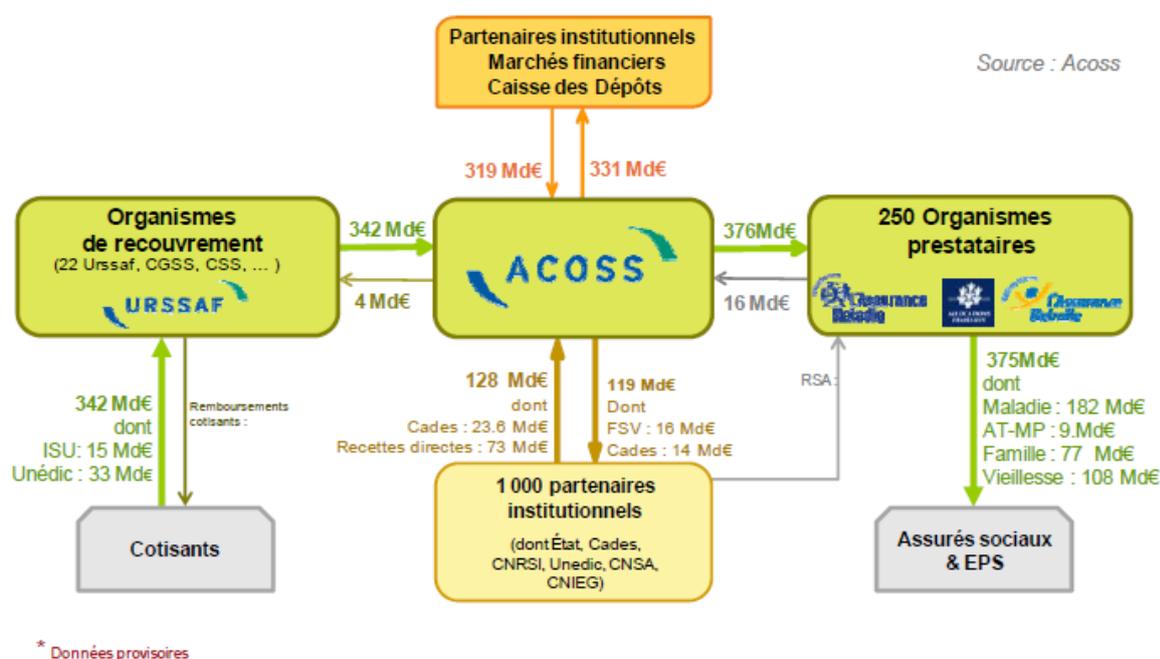
³ 4,9 Md€ pour la première, 0,45 Md€ pour la seconde et 0,44 Md€ pour la dernière.

2 MALGRE L'AMELIORATION DU SOLDE DU REGIME GENERAL, LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ACOSS ATTEINDRA 1,5 POINTS DE PIB AU PLUS BAS DE L'ANNEE 2018

2.1 L'ACOSS est au cœur d'un réseau de plus d'un millier de partenaires, au sein duquel circulent chaque année des flux équivalents au PIB de la France

[34] Le graphique ci-dessous permet de visualiser l'importance des sommes centralisées par l'ACOSS, ainsi que le nombre et la variété de ses partenaires, dans la diversité de ses missions (recouvrement des recettes du régime général et d'organismes partenaires, financement des dépenses des « organismes prestataires »⁴ du régime général, couverture des besoins en trésorerie d'autres organismes, etc.) :

Graphique 1 : Les circuits financiers du Régime général en 2016



Source : ACOSS

[35] Au total, en 2016, le total des flux financiers passés par les comptes bancaires ACOSS, URSSAF, caisses prestataires et partenaires du régime général s'élève à 2 383 Md€. Sur la même période, on a compté 277 056 mouvements financiers sur le compte unique de l'Agence.

⁴ L'ACOSS désigne sous ce vocable les caisses nationales et les organismes de base du régime général – caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), caisses d'allocations familiales (CAF), caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT), caisses générales de sécurité sociale (CGSS)...

2.2 En 2018, l'ACOSS aura tous les jours un besoin de trésorerie de l'ordre de 1 à 1,5 points de PIB

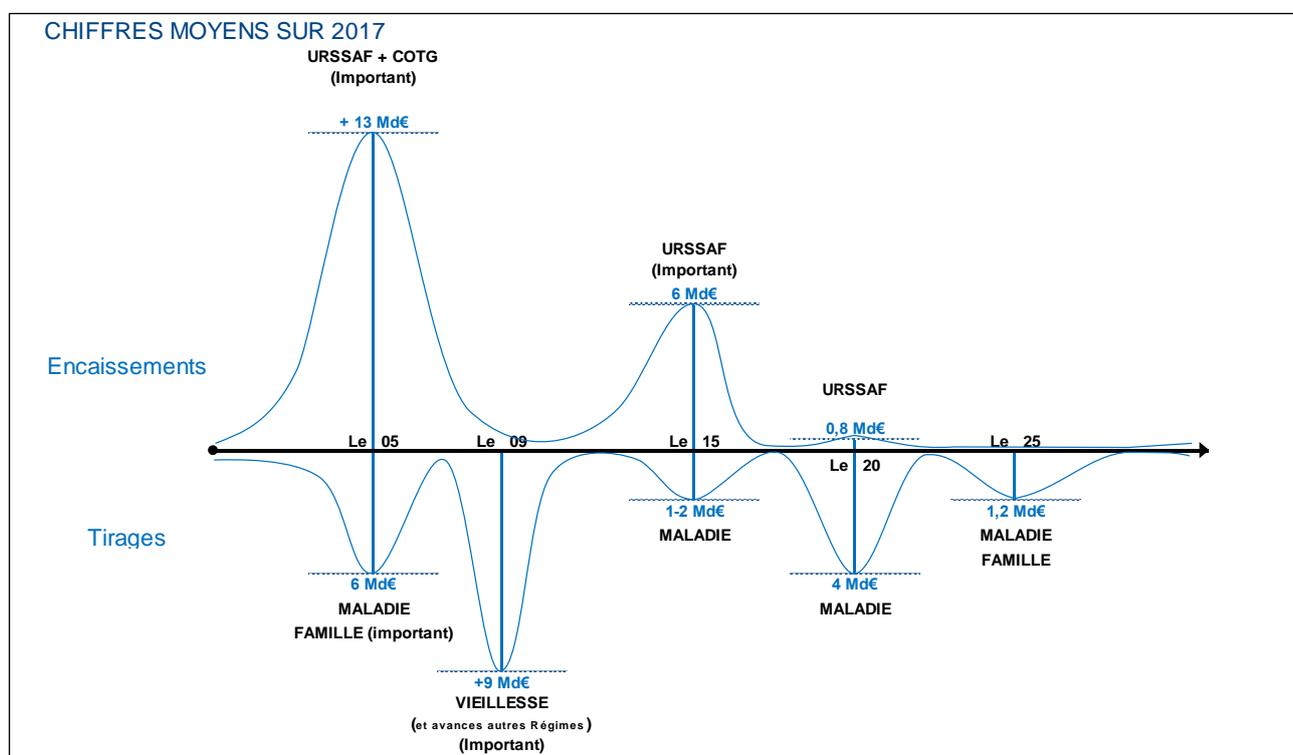
2.2.1 Deux facteurs déterminent le besoin de trésorerie de l'ACOSS

[36] La gestion de la trésorerie par l'ACOSS est le résultat de deux facteurs : le besoin de financement « conjoncturel », correspond au cycle d'exploitation de l'Agence dans sa mission de financement des dépenses sociales du régime général (et des régimes dont elle assure le financement de la trésorerie, tels que la Mutualité sociale agricole), et le besoin de financement « structurel » correspondant au stock de dettes passées non transféré à la CADES et que l'ACOSS ne peut financer à long terme compte tenu des restrictions qui lui sont imposées par le code de la sécurité sociale.

2.2.1.1 Un besoin conjoncturel compte tenu du profil mensuel de l'ACOSS

[37] Le besoin de financement conjoncturel de l'ACOSS est lié au décalage entre les encaissements et les décaissements car le solde de l'ACOSS affiche successivement un excédent en début de mois (les encaissements dépassant alors les décaissements), puis un fort point bas le 9 du mois, date de versement des pensions de retraite par la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), et encore le 20 du mois, date des plus gros versements aux hôpitaux publics dans le cadre de la tarification à l'activité.

Graphique 2 : Principales échéances de l'ACOSS sur 1 mois



Source : ACOSS

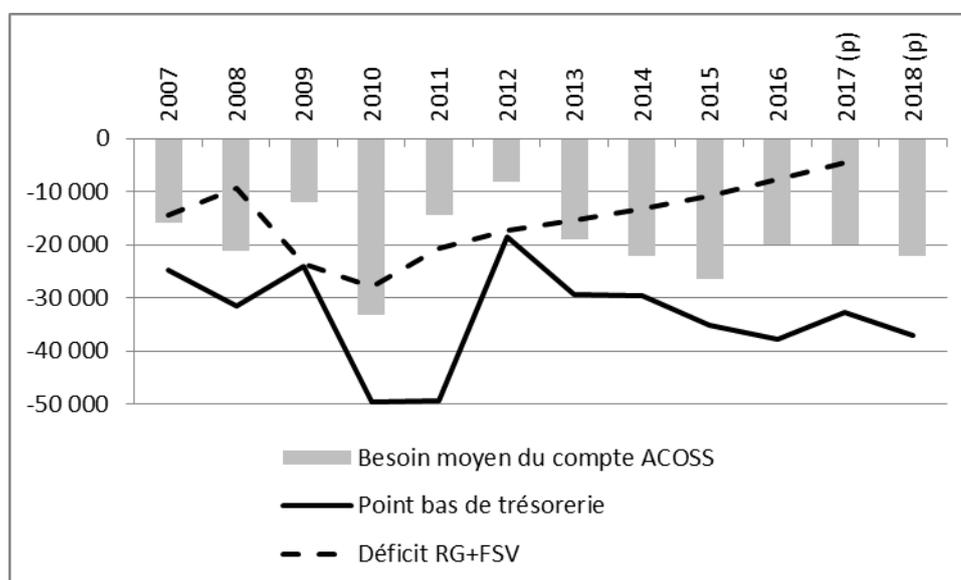
2.2.1.2 Un besoin structurel lié au poids des déficits passés non repris par la CADES

[38] Le besoin de financement structurel est lié à la dégradation permanente du solde que provoque l'accumulation des déficits du régime général. Le financement à long terme de ce besoin de financement est assuré par la CADES, dont c'est l'objet, l'ACOSS ne pouvant pas emprunter à plus d'un an.

[39] Les reprises de dettes ont été nombreuses⁵, mais pas systématiques, ce qui a augmenté d'autant le besoin de financement à court terme de l'Agence les années où le déficit N-1 n'est pas repris. Depuis la LFSS 2016, le plafond de reprise de dettes de 62 Md€ fixé par la loi de financement pour 2011 pour les années 2011 à 2018 est saturé, et il n'y a donc plus de reprise de dette.

[40] Ceci explique que le besoin de financement moyen et le point bas de trésorerie de l'ACOSS continuent de croître ces dernières années alors même que, depuis 2010, le solde du régime général et du FSV n'ont fait que s'améliorer.

Graphique 3 : Besoin de financement moyen et point bas de trésorerie 2007-2018 (en M€)

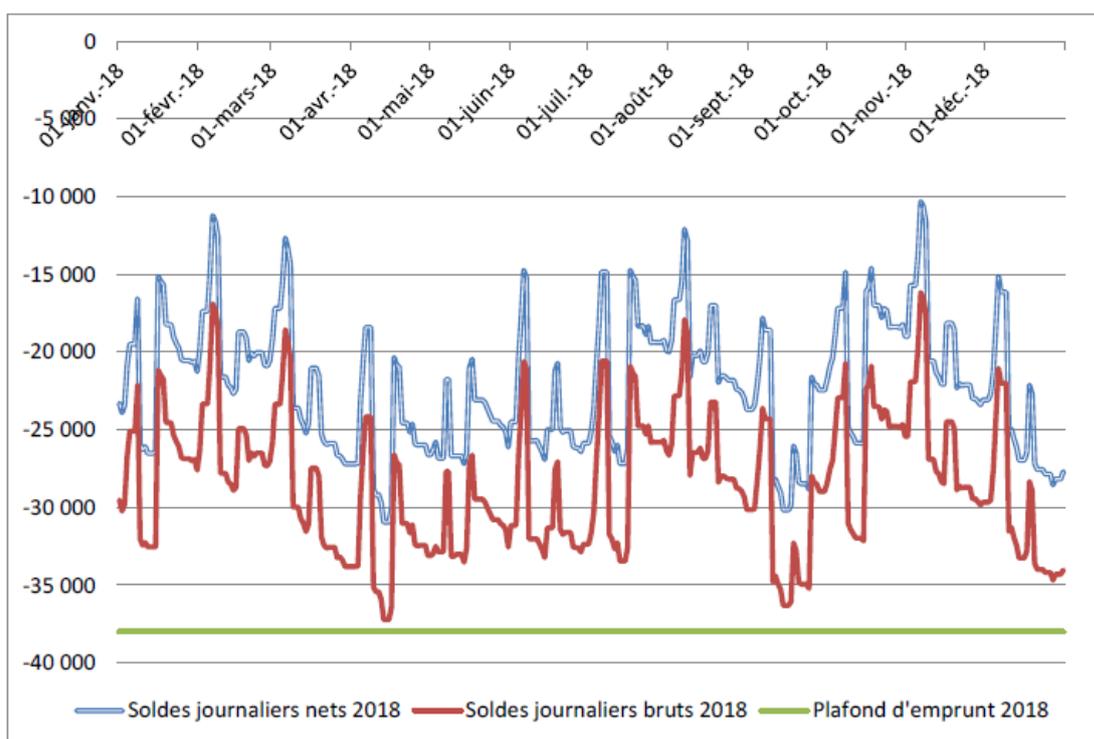


Source : DSS/ACOSS, retraitement mission

2.2.2 En 2018, le besoin moyen de financement de l'ACOSS sera de 22,1 Md€, avec un point bas de -37,2 Md€

[41] Depuis le début de l'année 2017, l'encours de dette à court terme de l'ACOSS s'est élevé jusqu'à 32 Md€, dans la limite d'un plafond fixé à 33 Md€. Pour 2018, le besoin de financement sera augmenté des déficits 2017, que le gouvernement n'a pas prévu de transférer à la CADES. La LFSS pour 2018 a par conséquent augmenté la limite maximale d'endettement pour l'ACOSS à 38 Md€, correspondant à un point bas de trésorerie attendu à -37,2 Md€ le 15/04/2018.

⁵ À sept reprises depuis 1996, pour atteindre un total transféré de 260,5 Md€ en 2016 ; la dernière opération de transfert, en 2016, a saturé le plafond autorisé prévu par la LFSS 2011 ; tout nouveau transfert de dette vers la CADES devra par conséquent s'accompagner du transfert d'une ressource équivalente pour maintenir l'objectif d'extinction fixé par la loi en 2024.

Schéma 1 : Evolution des soldes prévisionnels de trésorerie, nets et bruts⁶, en 2018 (en M€)

Source : ACOSS, DSS

2.3 La stratégie de financement de l'ACOSS a été totalement revue depuis dix ans

2.3.1 Un financement de la CDC qui n'occupe plus qu'une place marginale

[42] Si l'article D 225-3 du CSS du code de la sécurité sociale impose à l'ACOSS de disposer d'un compte à la CDC pour faire passer tous ses flux de gestion (sur les conséquences de l'application de cette disposition, cf. *infra*, partie 3.3), il ne fixe en revanche aucune contrainte en ce qui concerne le financement de ses besoins de trésorerie : ni à l'ACOSS quant au choix de son ou de ses partenaires financiers, ni à la CDC quant à la nécessité de financer les besoins de l'ACOSS en toutes circonstances : la CDC n'est donc pas le « prêteur en dernier ressort » de l'ACOSS.

[43] De fait, depuis les années 2000, la CDC ne s'engage plus à financer la totalité des besoins de trésorerie de l'Agence. Son engagement annuel vis-à-vis de l'ACOSS est fixé chaque année dans le cadre de la convention qui lie les deux institutions, et qui intègre toutes les dimensions de leur relation (financement, tenue de compte)⁷.

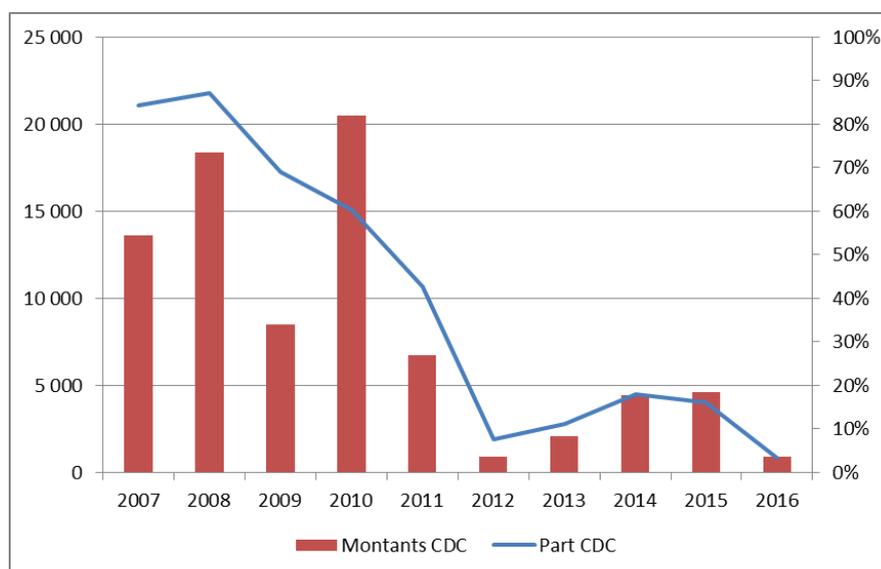
[44] L'engagement annuel de financement de la CDC rassemble l'ensemble des solutions que la CDC fournit à l'ACOSS, que l'Agence y ait recours ou non : ligne de secours immédiatement mobilisables, prêts à court terme, engagement de souscription de bons de trésorerie (aujourd'hui NeuCP), etc. Ce montant s'élève en 2017 à 11 Md€, mais la part réelle qu'utilise l'ACOSS est bien

⁶ Le solde net correspond aux seuls besoins de l'ACOSS, le solde brut inclut les besoins prévisionnels de la CCMSA, de la CNIÉP et de la CANSSM, dans la limite de leur plafond respectif de financement fixé par la LFSS 2017.

⁷ Les dispositions de cette convention concernant la tenue des comptes de l'ACOSS fait l'objet de la partie 3.3., *infra*.

plus faible puisqu'en 2016 elle ne représentait plus que 900 M€, soit 3 % des besoins de l'ACOSS, contre 13,6 Md€ et 84 % en 2007.

Graphique 4 : Encours moyens CDC dans le financement de l'ACOSS 2007-2016 (en M€)



Source : PQE / PLFSS, retraitement mission

[45] Cette évolution résulte de la volonté de la CDC qui, dans le contexte de la dégradation importante des comptes de l'ACOSS suite à la crise financière, refuse officiellement depuis 2008 de s'engager à financer la totalité des besoins de trésorerie de l'Agence pour l'année en cours⁸, mais également de la volonté convergente de l'ACOSS et des pouvoirs publics de rechercher sur le marché des solutions de financement à la fois plus souples et moins onéreuses que celles proposées par la CDC.

2.3.2 Le financement par les marchés financiers est désormais prédominant

2.3.2.1 La montée en puissance des financements de marché et de la mutualisation des dettes sociales

[46] Depuis dix ans, avec le soutien de ses tutelles et de l'Agence France Trésor (AFT), l'ACOSS a diversifié ses sources de financement en émettant des titres sur les marchés financiers, d'abord des bons de trésorerie (BT, aujourd'hui NeuCP), émis à partir de 2007⁹, puis des *European Commercial Papers* (ECP), émis à partir de 2010.

[47] Tous les NeuCP émis par l'ACOSS ne le sont pas à l'intention des marchés financiers. En effet, certains d'entre eux sont souscrits par les institutions publiques partenaires de l'ACOSS (AFT, CADES, etc.) dans le cadre des opérations de « mutualisation des dettes publiques », par lesquelles les institutions publiques disposant de disponibilités s'engagent *de facto* à souscrire les émissions des institutions publiques ayant des besoins de financement.

⁸ Par lettre du 20 décembre 2007, la CDC avait averti l'ACOSS qu'elle ne s'engagerait à financer que 25 Md€ sur les 31 Md€ demandés au titre de l'année 2008 ; depuis, l'engagement de financement de la CDC à l'égard de l'ACOSS est systématiquement inférieur au plafond de financement fixé par le PLFSS.

⁹ Une première émission de 6 Md€ pour le compte de l'ACOSS et souscrite intégralement par l'État a été pilotée par l'AFT à la fin 2006.

[48] Ces opérations permettent notamment de limiter le niveau d'endettement des administrations publiques (APU) qui est suivi au titre de l'Union Économique et Monétaire (comptes dits « maastrichtiens »). Pour atteindre cet objectif, en fin d'année et, depuis 2015, en fin de trimestre (31/03, 30/06, 30/09, 31/12), le ministère des finances recommande à toutes les APU de limiter au maximum leur niveau d'endettement à ces dates, et à celles de ces administration qui disposent d'excédents à cette date de souscrire préférentiellement des titres de dettes de celles qui affichent des besoins de financement.

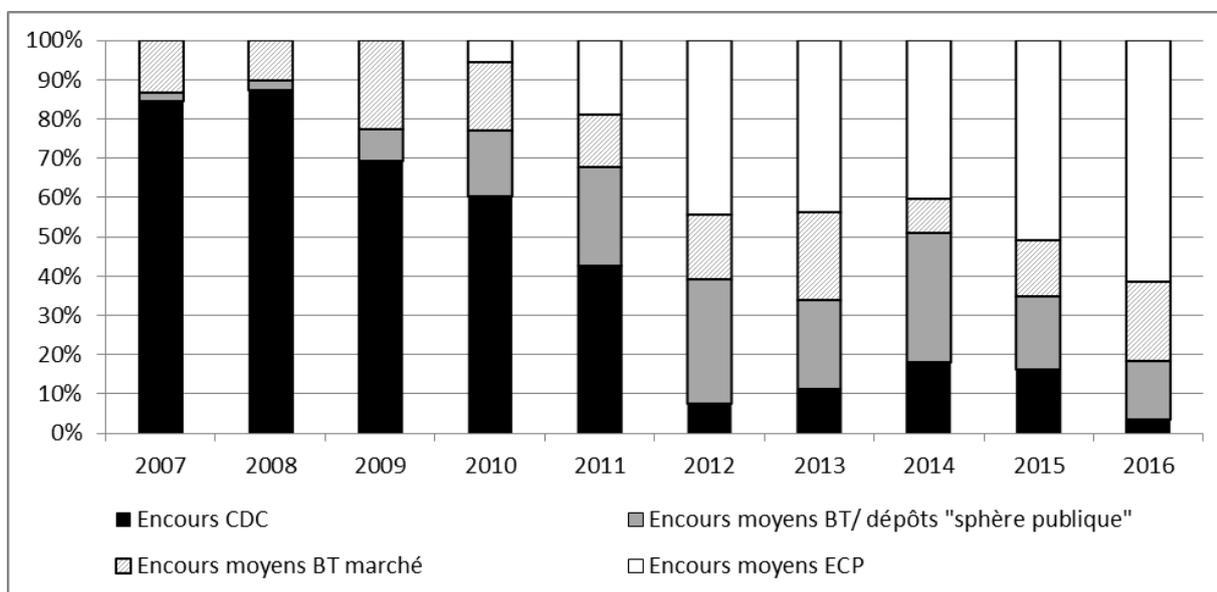
[49] Cette politique d'optimisation des comptes publics amène l'ACOSS à se retirer du marché à chaque fin de trimestre pour placer ses titres (principalement des NeuCP) prioritairement à l'AFT et à la CADES qui disposent, en général, d'excédents à placer.

[50] Dans l'ensemble, la mutualisation de dettes sociales est une sécurité supplémentaire pour l'ACOSS, la CADES et l'AFT lui garantissant *de facto* la souscription de ses émissions à certaines périodes, mais elle peut aussi constituer, ponctuellement, un facteur de risque pour l'ACOSS, notamment en fin d'année, l'Agence étant obligée de limiter le volume de ses émissions à une date où le risque d'aléa est réel ; ce risque est analysé par la mission *infra*, en partie 3.2.

2.3.2.2 Les financements bancaires ont aujourd'hui presque totalement disparu

[51] Les besoins de trésorerie de l'ACOSS sont aujourd'hui assurés en quasi-totalité par les instruments de marché, y compris s'agissant des financements de la CDC, qui n'est plus sollicitée par l'ACOSS que comme souscriptrice de NeuCP à maturité de quelques jours autour de l'échéance de versement des pensions du 15 du mois.

Graphique 5 : Instruments de financement de la trésorerie de l'ACOSS 2007-2016



Source : PQE / PLFSS, retraitement mission

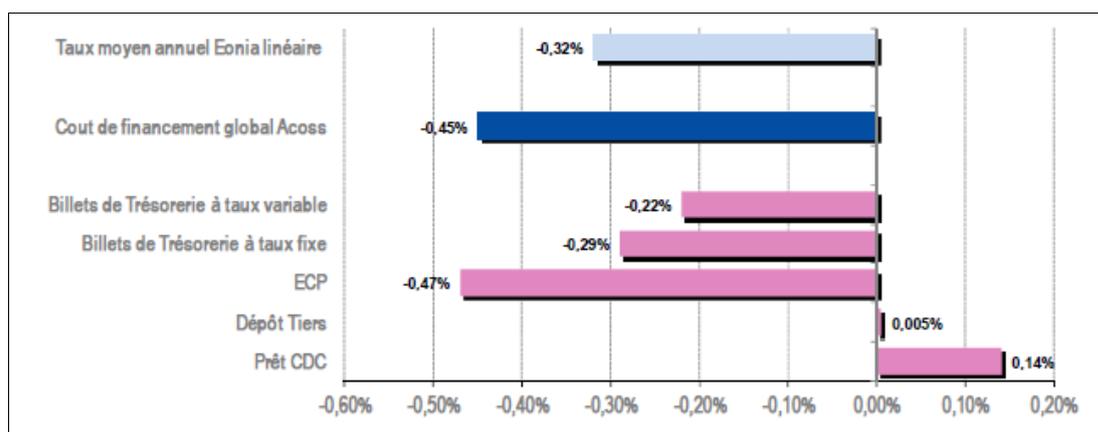
[52] A ces instruments qui permettent aujourd'hui à l'ACOSS de couvrir la quasi-totalité de ses besoins de trésorerie s'ajoutent par ailleurs des dispositifs mobilisables en cas de besoin auprès des divers partenaires bancaires de l'Agence :

- le compte de secours CDC de 500 M€, qui a été vidé en octobre 2017 ;

- le compte de secours à la Banque de France, qui cumule le solde de précaution de 200 M€ qui avait été défini à l'ouverture du compte, et les 500 M€ issus de l'ancien compte de secours à la CDC récemment mis en sommeil ;
- plusieurs lignes d'achat sur ECP chez les banques partenaires de l'ACOSS pour l'émission des ECP, à hauteur d'environ 1.2 Md€ ; contrairement aux deux comptes précédents, il ne s'agit que de droits de tirage ;
- deux lignes non confirmées (c'est-à-dire sans engagement *ex ante* de l'ACOSS à les utiliser) avec la BRED et la BNP permettant de solliciter ponctuellement leur trésorerie en cas de besoin, sans engagement de prix ni sur le montant disponible¹⁰ ;
- une ligne de crédit avec la Banque Postale, ouverte en 2017 pour couvrir une partie des besoins des points bas mensuels autour de l'échéance du 15¹¹.

[53] Cette substitution des instruments bancaires traditionnels (prêts à court terme) par des émissions de titres sur le marché financier n'est pas propre à l'ACOSS. Elle s'observe également dans les autres institutions publiques que la mission a interrogées (APHP, UNEDIC, SNCF-Réseau). Elle s'explique notamment par les conditions financières exceptionnelles sur le marché monétaire, comme le graphique suivant permet de le consulter :

Graphique 6 : Taux de financement annuels moyens de l'ACOSS en 2016



Source : ACOSS, rapport conjoncture et financement 2016

[54] Entre 2012 et 2016, le taux moyen annuel de l'EONIA¹² est passé de 0,23 % à -0,32 %. En raison de la qualité de ses émissions, qui sont très recherchées par les investisseurs, en 2016, l'ACOSS a pu placer ses titres à 13,9 points de base sous le taux EONIA, soit un taux moyen annuel de financement de -0,45 %. Cette situation atypique a conduit à un résultat étonnant : en affichant un encours moyen journalier de dette de près de 27 Md€ en 2016, l'ACOSS a réalisé 91 M€ de produits financiers, là où, en 2008, en empruntant 20 Md€, elle avait versé 800 M€ de charges financières.

[55] C'est dans ce contexte que l'on constate depuis un an et demi environ une augmentation du niveau des disponibilités constatées en fin de journée sur les comptes de l'ACOSS.

¹⁰ Ce compte a été utilisé 2 à 3 fois pour des montants de l'ordre de 300-400 M€, au prix du marché ;

¹¹ Cette faculté a été utilisée deux fois en 2017 à titre de test, pour des montants de 2 Md€ à des conditions plus favorables que le dispositif de la CDC (conditions : EONIA + 6 points de base contre +15 points de base chez la CDC) ;

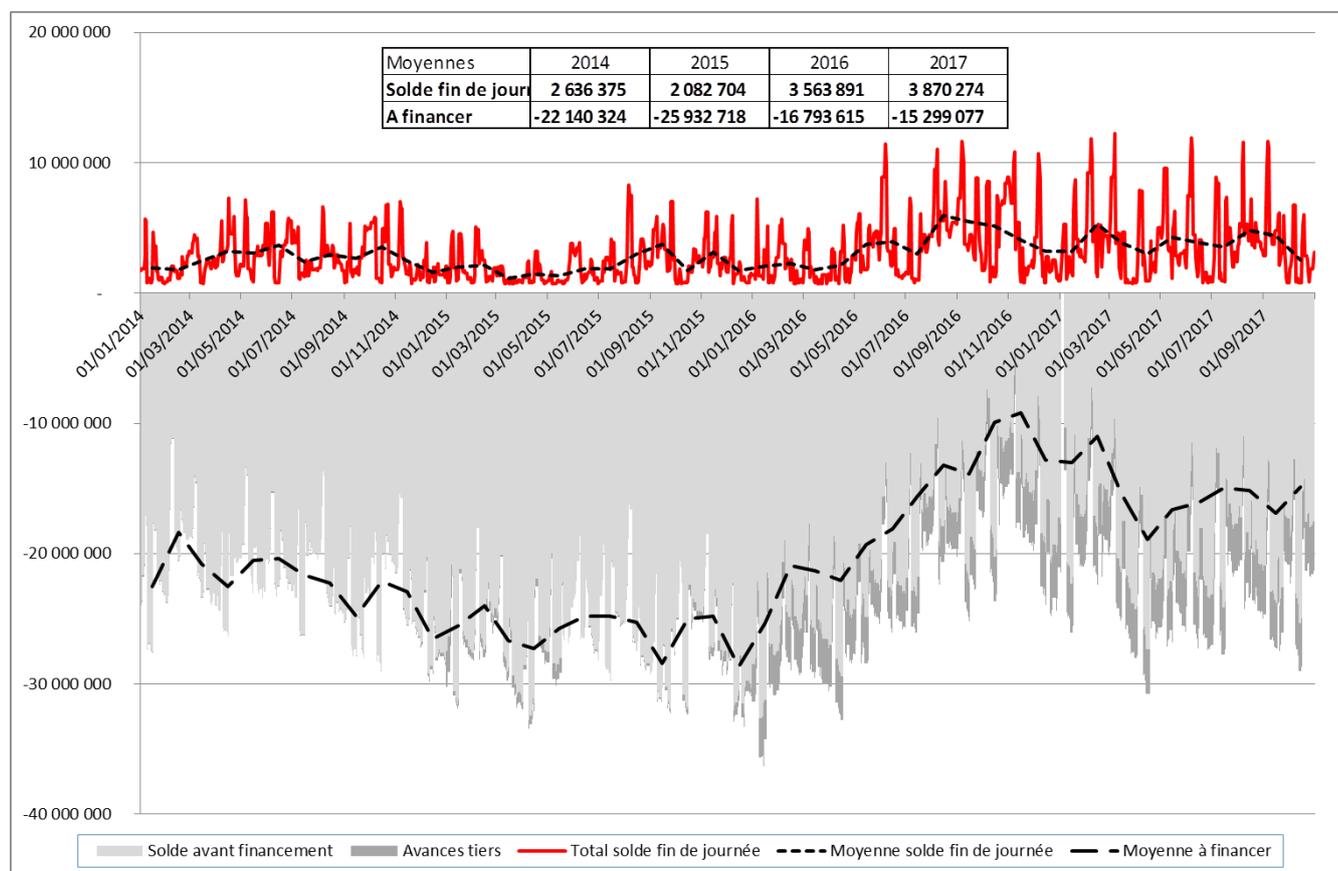
¹² Pour *Euro OverNight Index Average* ; l'EONIA est le taux d'intérêt de référence des dépôts interbancaires au jour le jour ; il est l'une des références pour les instruments de trésorerie.

2.3.3 Les disponibilités de l'ACOSS en fin de journée sont en augmentation depuis 2015

2.3.3.1 Entre 2014 et 2016, le besoin de financement a décréu mais les soldes en fin de journée ont augmenté

[56] Le graphique ci-dessous rapproche l'évolution du montant des disponibilités et placements de l'ACOSS en fin de journée (total des soldes des comptes CDC, Banque de France et des pensions livrées¹³) de l'évolution des besoins à financer (= total du besoin à financer ACOSS + trésorerie des tiers (CCMSA...) à financer).

Graphique 7 : Besoins de financement et solde en fin de journée ACOSS entre 2014 et 2016 (en k€)



Source : ACOSS, retraitements mission

[57] On constate que :

- le besoin de financement augmente légèrement en moyenne en 2014 et 2015, puis décroît nettement en 2016, y compris en tenant compte des besoins supplémentaires à financer au titre des tiers (CCMSA...), avant de croître de nouveau en 2017 ;

¹³ Les pensions livrées sont l'instrument préférentiellement utilisé par l'ACOSS jusqu'en 2016 pour placer ses excédents de trésorerie : ce mécanisme financier est un contrat par lequel un investisseur institutionnel ou une entreprise peut échanger, pour une durée déterminée, ses liquidités contre des titres financiers, qui agissent comme un garantie.

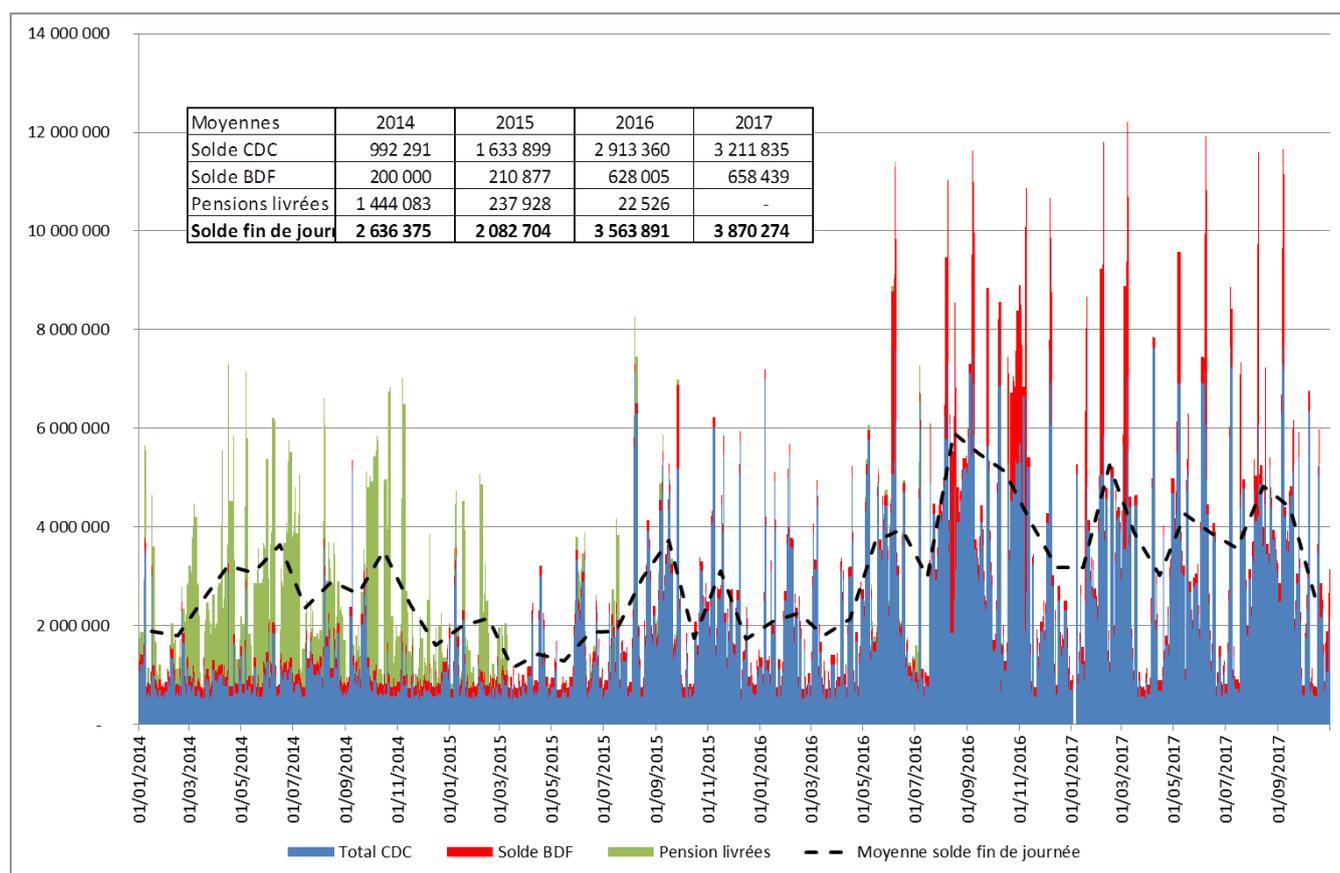
- le montant des disponibilités en fin de journée est globalement stable sur 2014 et 2015, mais connaît une croissance significative et soudaine mi-2016, alors même que le besoin de financement diminue, puis se maintient en 2017.

2.3.3.2 Le niveau moyen des disponibilités en fin de journée a augmenté d'1 Md€ entre 2014 et 2016

[58] Le graphique ci-dessous décompose les trois composantes des disponibilités (et placements) de l'ACOSS constatées en fin de journée :

- le solde à la Caisse des dépôts (y compris le compte de secours de 500 M€, qui n'est plus utilisé aujourd'hui et dont le dépôt a été transféré sur le compte de la Banque de France en octobre 2017, cf. supra) ;
- le solde à la Banque de France, qui cumule le solde de précaution de 200 M€, les 500 M€ issus de l'ancien compte de secours à la CDC et les versements d'excédents pour délester le compte CDC ;
- les pensions livrées.

Graphique 8 : Evolution 2014-2016 des disponibilités ACOSS en fin de journée, par nature (en K€)



Source : ACOSS, retraitements mission

[59] On constate ainsi :

- que le niveau des soldes CDC s'est nettement élevé entre 2014 et 2017 ;

- qu'il n'y a plus de pensions livrées, effet de la situation de taux négatifs et de la liquidité abondante, mais que, en fin de période, le niveau moyen du compte CDC est supérieur au niveau moyen du compte CDC augmenté des pensions livrées en début de période : il y a eu un effet de substitution, mais celui-ci est insuffisant pour expliquer l'augmentation du niveau des soldes ;
- d'autant que, à partir de 2016, s'ajoutent les soldes constatés sur le compte BDF, qui peuvent être très importants avant certaines échéances, et faire grimper le niveau des disponibilités de l'ACOSS au-delà de la barre des 10 Md€ (5 fois en 2016, 9 fois depuis le début de l'année 2017, toujours avant l'échéance du 9).

[60] Cette évolution amène à s'interroger sur les objectifs de la politique de gestion de trésorerie de l'ACOSS, dans la mesure où les dernières années voient l'institution s'éloigner sensiblement de l'objectif « solde zéro en fin de journée », dans des proportions très significatives lorsque, certains jours, le total des disponibilités de l'ACOSS approchent le demi-point de PIB. La question du niveau optimal du solde de l'ACOSS en fin de journée est abordée par la mission *infra*, en partie 4.

3 SI LES PROCESSUS DE GESTION DE TRESORERIE SONT GLOBALEMENT BIEN MAITRISES PAR L'ACOSS, CERTAINES RIGIDITES ET FAIBLESSES DOIVENT ETRE CORRIGEEES DANS LA FUTURE COG

3.1 Après la professionnalisation des équipes, la modernisation des outils informatiques doit désormais être la priorité

3.1.1 Une organisation adaptée aux enjeux des années à venir

3.1.1.1 La gestion de trésorerie est devenue une activité de marché nécessitant un professionnalisme renforcé

[61] L'activité de gestion de trésorerie de l'ACOSS s'est transformée et complexifiée depuis le milieu des années 2000.

[62] À l'époque, il ne s'agissait que de déterminer, en fonction du profil prévisionnel de trésorerie de l'année à venir, le volume des financements que la CDC apporterait à l'Agence pour financer ses besoins. Comme on l'a vu *supra*, ces financements sont désormais réduits à la portion congrue.

[63] La gestion de trésorerie est aujourd'hui une activité de marché, qui mobilise chaque jour plusieurs milliards – voire dizaines de milliards – d'euros auprès des investisseurs internationaux, ce qui met l'ACOSS à la tête de l'un des programmes d'émission à court terme les plus importants au monde (le deuxième en 2016, le quatrième depuis le début de 2017).

Tableau 1 : Classement mondial des émetteurs sur le marché monétaire en 2017

All Money Market Issuer 01/01/17 - 30/09/17			
Rank	Issuer	US\$m	Trades
1	LMA SA	143,097	749
2	KfW	102,751	449
3	Netherlands, State of the	72,607	124
4	ACOSS	71,891	436
5	Arabella Finance DAC	65,462	618
6	Weinberg Capital Limited	58,554	337
7	FMSW	54,496	257
8	EIB	49,446	111
9	Romulus Funding Corp	46,351	126
10	Mizuho Bank	46,229	470

© CMD. CP, CD only (XS ISINs)

Source : ACOSS

[64] Ce tableau permet de constater que, depuis le début de l'année 2017, l'ACOSS a déjà émis en neuf mois l'équivalent de 72 Md\$ pour couvrir ses besoins, soit près de trois fois le niveau moyen d'endettement de l'ACOSS sur l'année. Ce décalage s'explique par un effet de « *roll* » lié au fait que, pour bénéficier des meilleures conditions financières disponibles sur les marchés, actuellement réservées aux émissions à très court terme, l'ACOSS émet avec des maturités de quelques semaines à quelques mois. Pour assurer son financement sur toute l'année, elle est donc obligée de faire « tourner » plusieurs fois sa dette, c'est-à-dire d'emprunter au cours de l'année quatre ou cinq fois le montant moyen dont elle a besoin.

[65] L'ACOSS doit donc disposer d'une organisation robuste lui permettant de certifier à ses prêteurs qu'elle sera toujours en mesure de faire face à ses échéances. La lisibilité de la gouvernance, notamment dans sa relation avec l'État, la qualité des prévisions d'encaissements et de décaissements, la qualité des systèmes d'information, l'existence d'un système de gestion des risques, et notamment du risque de liquidité, sont autant de dimensions qui sont évaluées par les audits externes auxquels l'ACOSS se soumet chaque année : audit de liquidité¹⁴ et audits réalisés par les agences de notation.

[66] Depuis dix ans, l'ACOSS s'est donné les moyens d'être à la hauteur de ces exigences, et en a fait un axe de ses conventions d'objectifs et de gestion.

3.1.1.2 La professionnalisation des équipes et des outils de gestion de trésorerie est l'une des priorités de la COG 2014-2017

[67] L'activité trésorerie / financement fait l'objet de la Fiche thématique n°9 de la COG 2014-2017, qui comporte 5 grands engagements et 29 actions :

- Optimiser la gestion de la trésorerie centrale et gérer les risques financiers associés (6 actions)
- Mieux piloter la trésorerie des URSSAF et des caisses prestataires (11 actions)
- Accompagner la centralisation des flux au siège et le développement des services aux partenaires (6 actions)
- Poursuivre l'amélioration des prévisions de trésorerie dans le régime général et accroître les capacités de simulation (5 actions)

¹⁴ Réalisé en 2017, au titre de l'exercice 2016, par le cabinet KPMG.

- Faire du système d'information un atout stratégique pour la branche (1 action)

[68] À ces 29 actions se rattachent par ailleurs 2 autres actions de la COG en lien avec la gestion de trésorerie (améliorer le vidage des comptes URSSAF, accélérer la production des échéanciers avec l'État) et 4 actions renvoyant aux prestations de gestion de trésorerie que l'ACOSS assure pour le compte de la MSA et du RSI.

[69] Ces 35 actions sont présentées de façon détaillée dans l'Annexe n°1. Le tableau suivant donne une vue synthétique de l'état d'avancement de ces chantiers au 30 juin 2017 :

Tableau 2 : Avancement des actions de la COG 2014-2017 en matière de trésorerie

	Intitulé	Nombre d'actions	Achevé	En ligne avec la prévision	En retard	En risque
Engagement 1	Optimiser la gestion de la trésorerie centrale et gérer les risques financiers associés	6	1	5	0	0
Engagement 2	Mieux piloter la trésorerie des URSSAF et des caisses prestataires	11	4	5	0	2
Engagement 3	Accompagner la centralisation des flux au siège et le développement des services aux partenaires	6	0	5	0	1
Engagement 4	Poursuivre l'amélioration des prévisions de trésorerie dans le régime général et accroître les capacités de simulation	5	1	1	1	2
Engagement 5	Faire du système d'information un atout stratégique pour la branche	1	0	0	1	0
Autres engagements	Apporter une solution de trésorerie à la MSA et au RSI	4	4	0	0	0
	Améliorer la performance de vidage de la trésorerie	1	0	0	1	0
	Disposer, chaque année, des conventions Etat/Acoss, au plus tôt dans l'année	1	0	1	0	0
TOTAL		35	10 29%	17 49%	3 9%	5 14%

Source : ACOSS, retraitement mission

[70] Le tableau témoigne d'un bon degré d'avancement des chantiers trésorerie / financement de la COG 2014-2017, puisque près de 80 % des actions sont soit en ligne avec la prévision, soit terminées. Des chantiers importants ont pu être mis en œuvre, comme l'internalisation de la gestion des ECP, dont les émissions étaient jusque là gérées par l'Agence France Trésor (AFT), ou le renforcement des équipes du service par la création d'une fonction de *middle office*¹⁵(cf. infra).

[71] Pour autant, deux engagements présentent des retards importants et ne seront pas atteints d'ici la fin 2017 :

- l'engagement n°4 (« Poursuivre l'amélioration des prévisions de trésorerie du régime général et accroître les capacités de simulation »), pour lequel les objectifs relatifs à une meilleure exploitation des données de trésorerie et à une amélioration des outils de prévision et de simulation ne seront pas atteints ; de plus, la qualité des informations transmises par les partenaires de l'ACOSS reste largement perfectible, et devra faire l'objet d'un effort particulier lors de la prochaine COG (cf. infra, partie 3.2. et annexe 2) ;

¹⁵ Les activités de marché sont traditionnellement séparées en trois : le *front office*, où travaillent les personnes (*traders*) qui passent les ordres, le *middle office*, dont les collaborateurs sont chargés de vérifier en temps réel le respect des règles et limites (légales ou internes) que l'organisme doit appliquer pour ses opérations de marché, et enfin le *back office*, chargé de l'enregistrement et du traitement comptable des opérations ; l'existence d'un *middle office* est un élément important dans l'organisation du contrôle des risques dans les institutions financières.

- l'engagement n°5 (« Faire du système d'information un atout stratégique pour la branche ») puisque, pour la troisième COG successive, l'ambitieux chantier de refonte des outils informatiques dédiés à la gestion de la trésorerie, à l'ACOSS, dans les URSSAF et chez ses partenaires, ne sera pas mis en œuvre, même si des travaux ont été conduits durant la COG qui ont permis la modernisation de certaines parties du SI et la préparation du chantier de sa refonte (cf. *infra*, point 3.1.2).

3.1.1.3 Le renforcement des moyens humains

En dix ans, la DIFI a doublé la taille de ses équipes en charge des opérations de marché

[72] Le premier investissement effectué par l'ACOSS pour prendre en charge ses nouvelles responsabilités financières a été humain. Au sein de la direction des finances (DIFI), les moyens en personnel dédiés à la gestion de trésorerie ont été substantiellement renforcés ces dix dernières années, en quantité comme en qualité.

[73] Ce renforcement s'est tout d'abord traduit par une augmentation significative des équipes de la DIFI sur les dix dernières années, comme le tableau ci-dessous permet de le constater :

Tableau 3 : Evolution des effectifs de la DIFI 2006-2017

	2006	2017	Commentaires
Direction	2	2	
Secrétariat	2	2	
Chargés de mission	4	2	Création de 2 nouvelles fonctions : - Contrôle interne et maîtrise des risques - Middle Office
Mission système d'information (MSI)	4	4	
Trésorerie centrale financements et placements (TCFP)	3	5	Internalisation de la gestion des ECP Transfert d'effectifs depuis l'AFT
Trésorerie locale et relations bancaires (TLRB)	1	6	Création de la Mission nationale financière
Trésorerie au siège et relations avec les partenaires (TSRP)	10	13	
TOTAL	26	34	

Source : ACOSS, commentaires mission

[74] Les activités liées au financement des besoins de trésorerie proprement dits ont vu leurs effectifs doubler en dix ans : au nombre de 3 en 2006 ils sont désormais 6 (5 dans le service TCFP + 1 personne chargée du *middle office* depuis 2016, qui n'est pas rattachée au service TCFP pour des raisons de contrôle interne).

[75] Ce renforcement des moyens a permis à l'ACOSS d'internaliser en 2016, en ligne avec le calendrier prévu par la COG 2014-2017, la gestion du programme d'émissions ECP, auparavant assurée par l'AFT. Il est à souligner que ce transfert a donné lieu au transfert d'un collaborateur de l'AFT vers l'ACOSS, ce qui est en soi un signe positif, qui témoigne de l'attractivité de l'environnement offert par la DIFI pour des profils de ce type.

[76] À ces équipes directement en charge des opérations de marché au sein de l'ACOSS, il convient d'ajouter par ailleurs :

- l'activité des collaborateurs de la CDC qui assurent une partie des tâches de gestion du programme d'émission de NeuCP de l'ACOSS, à l'instar de ce que faisait l'AFT jusqu'en 2016 pour le programme d'émission d'ECP ;
- les collaborateurs de l'agence comptable qui assurent le *back-office* (enregistrement comptable) des opérations de financement ; les tâches correspondantes mobilisent en 2017 0,5 ETP (contre aucun en 2006).

[77] Dans son rapport d'audit de la gestion du risque de liquidité, le cabinet KPMG note que « *la département TCFP dédié à la gestion du financement et des flux de trésorerie est composé de personnes ayant une expérience significative en gestion de trésorerie dans des institutions bancaires et de grandes entreprises, avec un niveau de compétences conforme au niveau observé dans les services trésorerie des grands groupes du CAC40 et d'organismes comparables* »¹⁶.

[78] À titre de comparaison, l'équipe de gestion de trésorerie de l'UNEDIC, qui gère un programme d'émission annuel d'au maximum 10 Md€/an, est composée de 4 personnes, dont son responsable, au sein desquelles 2 personnes sont en permanence sur les opérations de marché, l'une en front et l'autre en middle. Le *back-office* des opérations est quant à lui assuré par BNP Paribas Securities Services Paris.

Un sujet de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

[79] La mission souligne que les compétences dont a besoin l'ACOSS pour gérer ses opérations de marché sont critiques, compte tenu de la petite taille des équipes concernées – qui fait que certaines fonctions (par exemple le *middle office*) sont aujourd'hui assurées par une seule personne. Or les profils requis sont recherchés, et l'Agence est en concurrence pour les attirer non seulement avec les quelques grandes institutions publiques ou semi-publiques françaises ayant une activité d'émission importante (UNEDIC, APHP, SNCF-Réseau...), mais surtout avec les grandes entreprises qui émettent des titres « *corporate* ».

[80] Les règles de rémunérations de la sphère publique ne lui permettant de rivaliser que jusqu'à un certain point avec les entreprises privées¹⁷, sa capacité à attirer de bons candidats repose *in fine* sur l'intérêt des tâches (volume et fréquence des émissions, complexité particulière de certaines opérations, etc.), ainsi que sur les perspectives d'évolution à moyen terme dans ou hors de l'institution.

[81] Les besoins de financement de l'ACOSS seront encore importants dans les prochaines années (cf. les perspectives à moyen terme d'évolution de la dette de l'ACOSS évoquées *infra*, en partie 5), et l'agence devrait donc avoir encore les moyens d'offrir à ses collaborateurs des tâches variées et enrichissantes pendant plusieurs années, au moins jusqu'à la fin de la prochaine COG. Pour autant, sa capacité à offrir à ces collaborateurs aux compétences très spécifiques des perspectives de carrière en son sein apparaît structurellement limitée, l'Agence n'étant en l'espèce pas différente des autres institutions publiques (hors institutions financières) qui ont des activités de marché.

[82] À l'occasion des échanges auxquels elle a procédé avec les responsables des activités de d'émission et de trésorerie de l'APHP, de l'UNEDIC et de SNCF-Réseau, la mission a d'ailleurs pu constater que ces professionnels étaient intéressés par le principe d'échanges d'expérience avec leurs homologues sur des problématiques métier (relation avec les intermédiaires, conditions bancaires, etc.).

[83] Eu égard au caractère stratégique de ces fonctions pour les institutions concernées, comme pour la sphère publique dans son ensemble, il serait utile d'instituer de tels échanges, voire d'envisager entre institutions la construction de parcours permettant d'offrir à leurs personnels des parcours professionnels susceptibles de les fidéliser à la sphère publique.

¹⁶ KPMG, *Rapport d'audit de la gestion du risque de liquidité dans le cadre de la gestion de trésorerie en 2016*, mars 2017, p. 7.

¹⁷ D'ores et déjà, les personnels aux compétences les plus pointues sont recrutés par l'ACOSS dans le cadre de contrats dits « de droit privé » hors convention collective UCANSS, pour permettre à l'Agence de leur proposer des rémunérations attractives par rapport aux standards du marché.

Recommandation n°1 : Préserver l'attractivité de ces fonctions stratégiques par une politique de rémunération appropriée.

Recommandation n°2 : Créer, sous l'égide de l'AFT, un club des trésoriers des institutions publiques et semi-publiques afin d'encourager le parangonnage et les échanges professionnels et de développer pour les collaborateurs des activités de marché des institutions publiques ou semi-publiques des parcours professionnels entre organismes afin de les fidéliser à la sphère publique.

[84] En revanche, la mission ne voit pas d'intérêt dans une mutualisation globale des équipes en charge des programmes d'émission de l'ensemble de la sphère publique, et notamment des équipes de l'ACOSS avec celles de l'AFT. Depuis dix ans, l'ACOSS a pris les moyens de son autonomie et l'AFT l'a encouragée dans ce sens :

- du point de vue de l'AFT, l'existence de plusieurs émetteurs publics est vue positivement, à partir du moment où les émetteurs publics ont les moyens de leur autonomie et se coordonnent ; cette organisation permettrait même à la sphère publique française d'offrir des émetteurs diversifiés, et donc d'attirer davantage d'investisseurs ;
- du point de vue l'ACOSS, l'internalisation de cette fonction a aidé la caisse nationale à progresser ; la notation, l'audit de liquidité et les procédures de suivi et de gestion des risques mises en place depuis dix ans ont permis à l'Agence de professionnaliser sa gestion de trésorerie et ont eu un effet positif sur les processus associés (prévisions, gestion des opérations bancaires, pilotage de la trésorerie des URSSAF, etc.) ; cette organisation lui a également donné une expertise en matière financière dont elle fait aujourd'hui profiter d'autres organismes de la sphère sociale de plus petite taille.

[85] Pour toutes ces raisons, la mission jugerait inopportune toute opération visant à mutualiser les moyens de l'ensemble de la sphère publique en matière de financement au sein d'un pôle unique à l'AFT. En revanche, elle estime que l'ACOSS a à la fois la taille critique et l'expérience pour être le pôle de compétence de tous les organismes de sécurité sociale sur ces activités de financement. Après la CCMSA, la CANSSM et la CNIEG, il serait donc logique que l'ACOSS assure également cette mission pour le dernier organisme de sécurité sociale aujourd'hui hors de cette mutualisation (la CPRPSNCF).

Recommandation n°3 : Achever le mouvement de mutualisation des trésoreries sociales en confiant aux services de l'ACOSS la responsabilité des opérations de financement de la CPRPSNCF. Ne pas mutualiser les moyens de l'ACOSS avec ceux de l'AFT.

3.1.2 Un système d'information dont la modernisation a été trop longtemps retardée

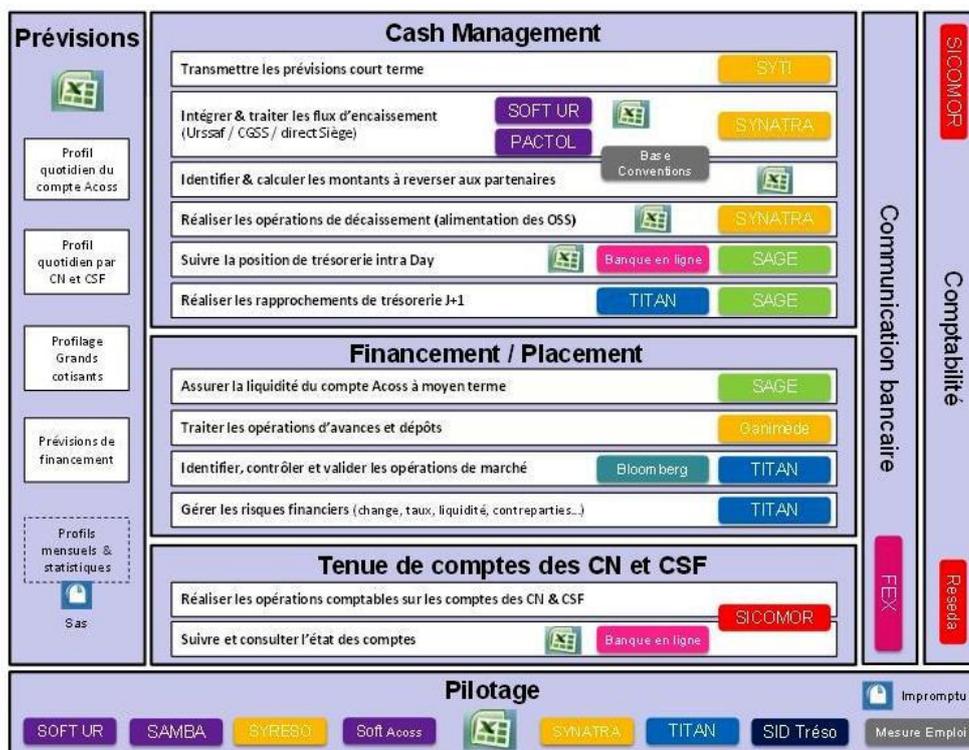
3.1.2.1 Un projet de rénovation évoqué depuis longtemps

Le périmètre du système national de trésorerie

[86] Le « système national de trésorerie » (SNT) est le domaine applicatif qui regroupe tous les systèmes d'information de l'activité de trésorerie, dans toutes ses fonctions : *cash management* (en lien avec les URSSAF et les autres organismes financés), financement et placement, tenue des

comptes des caisses nationales et des comptes de suivi financier (CSF)¹⁸, communication bancaire et comptabilité. Le schéma ci-dessous détaille les applicatifs actuels pour chacune de ces grandes fonctions :

Graphique 9 : Cartographie applicative du SNT



Source : ACOSS

Une rénovation évoquée depuis dix ans

[87] Ce paysage applicatif révèle une grande hétérogénéité dans les outils, où voisinent des progiciels du marché (SAGE, TITAN...), des développements internes de la branche (SYTI, SICOMOR...) et des tableurs Excel (pour la construction des prévisions de trésorerie notamment). Dès 2007, dans un contexte où le système d'information était plus éclaté encore, une étude réalisée par le cabinet Ineum a fait le constat de cette dispersion, en pointant les risques opérationnels et fonctionnels que cette situation faisait courir à l'ACOSS, et en préconisant le lancement d'un projet global de « Système national de trésorerie ».

[88] Ce projet, identifié comme prioritaire dès 2009 dans le rapport de l'Inspection générale des finances sur la gestion de trésorerie de l'ACOSS¹⁹, visait à couvrir les principaux risques identifiés, sans pour autant s'orienter vers un progiciel de gestion totalement intégré : la stratégie proposée visait plutôt à remplacer les applicatifs obsolètes, à développer des interfaces pour faire dialoguer les différentes composantes du SNT et à développer ou acquérir des outils pour combler les lacunes identifiées.

¹⁸ Les comptes de suivi financier correspondent à l'offre de service de l'ACOSS vis-à-vis des organismes dont elle assure la trésorerie, leur permettant de disposer d'un suivi personnalisé des montants de trésorerie centralisés et reversés quotidiennement par l'ACOSS au partenaire (par exemple la CNRSI ou la CCMSA).

¹⁹ Alain DAMAIS, Michel LAFFITTE, Jean RICHARD de LATOUR, sous la supervision de Danièle LAJOURMARD, « La gestion de la trésorerie de l'ACOSS », Rapport n°2009-M-057-03, octobre 2009 ;

[89] Depuis, le projet a invariablement figuré au nombre des chantiers prioritaires des deux COG 2010-2013 et 2014-2017, sans jamais être mis en œuvre dans sa globalité.

3.1.2.2 La COG 2014-2017 a permis à l'ACOSS de définir une cible, une méthode et un calendrier pour la modernisation de son SNT

Les objectifs du Plan de Transformation du SNT

[90] La modernisation du SNT fait l'objet de l'engagement n°5 de la COG 2014-2017. Comme indiqué *supra*, cet engagement ne sera pas atteint à la fin 2017. Durant cette période, l'ACOSS a pu mettre en œuvre la « phase 1 » du plan d'évolution, à travers notamment le déploiement d'un progiciel (TITAN) pour les opérations de financement²⁰, la mise en place d'un *back-up* de l'alimentation des caisses prestataires via la Banque de France en cas de défaillance du système d'information de la CDC, la suppression de 500 comptes « intermédiaires » de l'ACOSS à la CDC.

[91] En revanche, la caisse nationale n'a pas été en mesure de mener jusqu'à son terme le projet global de transformation qu'elle avait programmé. Ce projet a fait l'objet de travaux préparatoires approfondis, en appliquant la méthode utilisée pour le plan de transformation du domaine recouvrement Clé-A. Ces travaux ont permis à l'ACOSS de modéliser l'ensemble de ses processus de gestion de trésorerie, de définir de nouveaux processus-cibles et d'arrêter la stratégie de transformation du système d'information sur l'ensemble du domaine.

[92] Le Plan de Transformation du SNT de la branche Recouvrement a ainsi pu être arrêté et présenté aux tutelles de l'ACOSS à l'été 2017.

Encadré 2 : Principaux axes d'évolution métier dans le Plan de Transformation du SNT

- Automatiser, fluidifier et sécuriser les flux sur toute la chaîne d'encaissement / décaissement à des fins d'efficience et de sécurité opérationnelle :
- Au sein de la branche :
 - évoluer vers un SI totalement intégré (dématérialisation, intégration avec le SI comptable et autres outils connexes, calcul automatique des reversements, piste d'audit et traçabilité...)
 - renforcer le plan de continuité d'activité (PCA) et les solutions de *back-up* actuelles
- Avec les autres branches et partenaires :
 - mettre en place un portail d'échanges multiservices avec les partenaires
 - proposer aux partenaires une offre d'échange de données informatisé (EDI)
- Renforcer les outils d'aide à la décision financière pour sécuriser les prises de décision, réduire les risques de liquidités et optimiser le financement, à travers notamment la centralisation des échéanciers de tous les flux, le renforcement des outils de prévision et de simulation, le *netting* des flux,
- Optimiser le pilotage, en passant des outils Excel actuels à des solutions optimisées (entrepôt de données, *reportings* et analyses d'écart automatisés, etc.)

Source : ACOSS

²⁰ Mais pas les opérations de placement et d'avances et dépôts, qui restent gérées dans l'outil Ganimède et obligent par conséquent le service à suivre la globalité des opérations de gestion financière sous Excel, avec les risques que cela comporte, au demeurant soulignés par KPMG dans son dernier rapport d'audit de solvabilité (pp. 19-20, recommandation n°17).

La stratégie arrêtée par l'ACOSS

[93] Pour atteindre cet objectif, l'ACOSS s'est donné trois principes :

- Intégrer le plus grand nombre possible de fonctionnalités dans un outil partagé entre l'ACOSS et les URSSAF ;
- Privilégier le recours à des solutions de marché pour toutes les fonctionnalités pour lesquelles la gestion de trésorerie de la branche ne présente pas de spécificités majeures par rapport aux autres grandes organisations homologues ;
- Offrir des outils partagés aux partenaires de l'ACOSS.

[94] L'application de ces principes a conduit l'Agence à préconiser dans son Plan de Transformation le recours à un progiciel intégré pour 80% des fonctions « standard » de gestion de trésorerie, et à ne conserver des solutions internes dans l'organisation-cible que pour les processus résiduels sur lesquels les besoins de l'ACOSS et/ou des URSSAF sont clairement spécifiques (par exemple le traitement des encaissements au siège).

[95] Vis-à-vis des partenaires de l'ACOSS, le Plan de Transformation prévoit le déploiement d'un portail partagé qui leur permettra de transmettre plus rapidement leurs besoins à l'Agence (prévisions, annonces de décaissements...), et à l'Agence de leur fournir plus aisément des retours d'information sur leur situation, l'historique de leurs flux, etc. Au surplus, le déploiement partagé du nouvel outil entre l'ACOSS et les organismes du régime général facilitera la mise en place d'un plan de continuité d'activité (PCA) interbranches qui figure également au nombre des projets de la future COG.

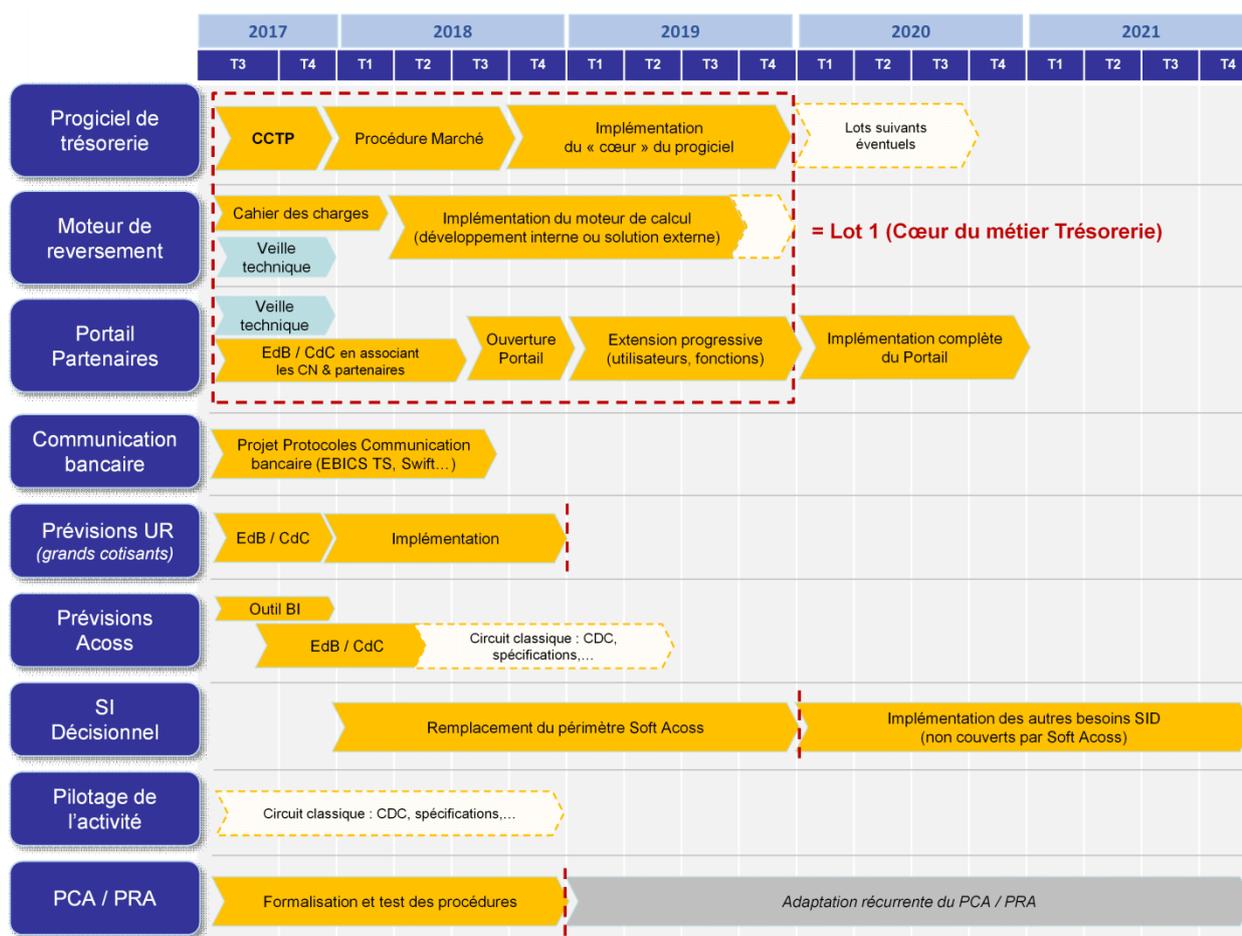
Un projet à lancer dès le début de la prochaine COG

[96] À la date de la mission, l'organisation-cible a été arrêtée, le budget du projet a été évalué, et un calendrier de mise en œuvre a été défini.

[97] Le projet a ainsi été chiffré, en charge, à 23 000 jours-hommes sur 4 ans (10 000 j-h en interne et 13 000 en externe), et, en valeur, à 1/10^e du coût de Clé-a, soit 15 M€ environ. Il devrait être déployé en 3 ans²¹, et l'ACOSS souhaite pouvoir lancer ce chantier dès 2018, avec pour objectif d'avoir choisi et déployé le progiciel de gestion pour le cœur de système avant la fin 2019 (cf. calendrier prévisionnel ci-après).

²¹ Ces chiffres et ce calendrier résultent des documents présentés par l'ACOSS et n'ont donc pas été contre-expertisés par la mission, qui peut néanmoins s'appuyer sur les travaux de l'équipe d'appui qui a accompagné la récente mission d'évaluation de l'IGAS sur la COG de l'ACOSS pour analyser la stratégie informatique de la branche, cf. *infra*.

Graphique 10 : Macro-trajectoire prévisionnelle du programme SNT



Source : ACOSS

[98] L'enjeu de ce projet ne réside pas dans une amélioration substantielle de l'efficacité de la branche, les équipes concernées à l'ACOSS, dans les autres caisses nationales et dans les organismes de base étant déjà réduites. On ne voit guère comment elles pourraient l'être davantage sans réduire le nombre d'organismes, problématique qui excède de beaucoup le champ du projet.

[99] L'enjeu du projet « SNT » est avant tout de moderniser et de fiabiliser un processus critique pour la branche recouvrement (et plus généralement pour toute la sphère sociale), et qui est aujourd'hui géré avec des outils anciens, pas toujours interfacés et insuffisamment sécurisés. Il vise également, par le développement d'outils partagés, à fluidifier les relations entre l'ACOSS et ses partenaires, et à diffuser au sein de cette communauté une véritable « culture de la gestion de trésorerie » afin de professionnaliser les pratiques et de fiabiliser les processus, dans un contexte où il existe encore d'importantes marges de progrès (sur ce point, cf. *infra*, partie 3.2).

[100] Dans son rapport réalisé à la demande de l'IGAS à l'occasion de la mission d'évaluation de la COG 2014-2017 et de proposition pour la COG 2018-2021²², l'équipe d'appui chargée du diagnostic détaillé des systèmes d'information de l'ACOSS fait du lancement du plan de

²² Nicolas AMAR, Charles de BATZ, Alain BETTERICH, « Évaluation de la convention d'objectifs et de gestion 2014 – 2017 de l'ACOSS », Rapport 2017-009R, septembre 2017.

transformation du SNT la première initiative-clé²³ du plan de développement numérique de l'ACOSS pour la nouvelle COG, pour moderniser le cœur SI de la branche.

[101] La mission partage cette position. Alors que la fiabilisation des outils de gestion de trésorerie de l'ACOSS est présentée comme une priorité depuis plus de dix ans, cet objectif n'a abouti qu'à des réalisations parcellaires. Le temps est venu d'engager effectivement ce chantier, qui est aujourd'hui mûr pour être lancé dès le début 2018, avec l'initialisation de l'appel d'offres pour choisir le nouveau progiciel destiné à remplacer les applicatifs « cœur de métier » de la gestion de trésorerie.

Recommandation n°4 : Programmer le déploiement du nouveau système national de trésorerie dès le début de la prochaine COG.

3.2 Le système de prévision de l'ACOSS est globalement robuste mais encore trop empirique sur certains flux

[102] La construction de prévisions à divers horizons (annuel, mensuel, journalier) est une activité importante de l'ACOSS. Ces prévisions servent en effet, notamment :

- à alimenter les prévisions de l'État sur l'évolution des comptes sociaux ;
- à déterminer le niveau du plafond de financement de l'ACOSS fixé chaque année en PLFSS ;
- à mettre à jour, chaque mois, le profil de trésorerie de l'ACOSS sur l'année ;
- à établir, au jour le jour, le besoin de financement de l'Agence.

[103] Les prévisions de l'ACOSS en lien avec la production des comptes sociaux et la préparation de lois financières ayant été analysées par l'IGAS et l'IGF en 2016²⁴, la mission a choisi de centrer son annexe 2 sur l'analyse des processus de prévision en lien direct avec l'activité de gestion de trésorerie, c'est-à-dire sur les prévisions en N-1 pour la fixation du plafond de trésorerie à inscrire en PLFSS et sur les prévisions en N qui alimentent le pilotage quotidien du compte ACOSS.

3.2.1 L'ACOSS a mis en place une organisation robuste pour construire et suivre ses prévisions d'encaissements et de décaissements

[104] La construction des prévisions de trésorerie de l'ACOSS associe de nombreux acteurs :

- au sein de l'ACOSS, la Direction de la Statistique, des Etudes et de la Prévision (DISEP), élabore et exploite les modèles économétriques de prévision des grands agrégats de dépenses et de recettes, et la DIFI répartit les flux prévisionnels d'encaissements et de décaissements au jour le jour ;
- dans le réseau, les organismes locaux (URSSAF, CGSS) fournissent quotidiennement à l'ACOSS des prévisions d'encaissement ;
- les organismes nationaux et locaux des branches famille, maladie et vieillesse du régime général fournissent à l'ACOSS, mensuellement pour les premiers, quotidiennement pour les seconds, des estimations du niveau de leurs tirages à venir ;

²³ Avec la fin de l'implémentation de Clé-a, c'est-à-dire du principal domaine applicatif métier de l'ACOSS et des URSSAF.

²⁴ J.-M. CHARPIN, A. DECLUDT, S. FOURCADE, S. GEORGES-KOT, P. JOLY, G. TURAN-PELLETIER, M. WEILL, « *La prévision des comptes de la sécurité sociale* », novembre 2016.

- les partenaires dont l'ACOSS tient la trésorerie, en particulier la CCMSA, la CANSSM et la CNIEG, lui fournissent des prévisions annuelles et mensuelles sur leurs besoins en financement et lui annoncent leurs besoins et leurs encaissements à venir ;
- l'État est vis-à-vis de l'ACOSS fournisseur d'information pour certains flux (par exemple pour les recettes qu'il prélève à son bénéfice) et pour d'autre receveur d'information (par exemple dans le cas des exonérations de charges qu'il doit rembourser à l'ACOSS).

[105] Pour l'ensemble de ces flux, l'activité de prévision consiste non seulement à estimer le montant annuel des encaissements et des décaissements, mais également à les répartir dans le profil journalier, en déterminant notamment leur échéancier de versement lorsque celui-ci n'est pas précisé dans un texte de portée générale.

3.2.1.1 Trois échéances importantes structurent l'activité de prévision de l'ACOSS

À l'été N-1, l'ACOSS simule son profil de trésorerie pour l'année N pour la détermination du plafond d'emprunt à inscrire dans le PLFSS

[106] Pour établir ce document, l'ACOSS s'appuie sur les modèles de prévision qu'elle a développés, sur les données de l'État sur les mesures nouvelles inscrites dans les projets de loi de finances et de financement, sur les données transmises par ses autres partenaires (prévisions de dépenses des caisses prestataires du régime général²⁵, besoins de financement des organismes dont l'ACOSS gère la trésorerie).

[107] Pour construire son profil journalier N+1 à partir de ces informations, l'ACOSS prend ensuite en compte les échéanciers des conventions qu'elle a passées avec ses partenaires, ainsi que l'historique des flux des années précédentes. Après échange avec la DSS, le profil prévisionnel est intégré à l'annexe 9 du PLFSS (« *Impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale sur les comptes et les besoins de trésorerie* »), qui justifie le niveau du plafond de financement de l'ACOSS inscrit dans le projet de loi. En fin d'année, il est actualisé pour tenir compte des éventuelles évolutions lors du vote des lois financières.

En cours d'année, l'ACOSS actualise en permanence ses prévisions d'encaissements et de décaissements

[108] Le principal instrument de cette actualisation est la « *Note mensuelle d'analyse et de prévision* », notée P01 à P12, qui est présentée chaque mois à la commission financière et statistique de l'ACOSS. Ce document, élaboré sous la responsabilité de la DISEP, met à jour les prévisions mensuelles des encaissements et décaissements de l'ACOSS, sur six mois glissants, en fonction des dernières informations disponibles.

[109] Sur la base des données mensuelles ainsi actualisées par la DISEP (et par les partenaires de l'ACOSS sur certains agrégats), le service Optimisation et Synthèse des Flux (OSF) du département TSRP de la DIFI actualise tous les jours le profil journalier du solde ACOSS pour le mois en cours. Pour positionner les flux jour par jour dans le profil, le service OSF tient compte de nombreux facteurs : les dispositions réglementaires sur les dates de décaissements et d'encaissements, les échéanciers conventionnels, les effets de calendrier (jours fériés, etc.), l'historique des flux, les annonces prévisionnelles transmises par les partenaires...

²⁵ Ainsi la prévision d'ONDAM, qui fait l'objet d'un exercice spécifique conduit par la CNAMTS.

Tous les jours à 17h, l'ACOSS arrête ses prévisions de solde à J+1

[110] Cette prévision journalière est encore affinée par le service OSF, en fonction des demandes de tirage et des prévisions d'encaissement à J+1 qui lui sont transmises par les organismes de base (URSSAF, CGSS, caisses prestataires), qui disposent pour ce faire de deux outils dédiés (SOFT pour les prévisions d'encaissements, SYTI pour les prévisions et demandes de tirage), et par les partenaires de l'ACOSS pour les opérations suivies au siège, qui sont traitées par courrier électronique faute de disposer d'un outil partagé.

[111] Toutes ces notifications doivent parvenir à l'ACOSS à des horaires bien définis (13h30 pour les demandes de tirage des caisses prestataires, 16h pour les prévisions d'encaissement des URSSAF, CGSS et partenaires).

[112] À l'issue de ce processus, la DIFI arrête à 17h00 chaque jour ouvré la prévision de solde pour J+1, qui sert de base (i) au tableau de bord adressé quotidiennement aux ministères de tutelle de l'ACOSS, (ii) aux tableaux d'annonces adressés à la CDC pour chacun des principaux comptes dont l'Agence dispose dans ses livres et enfin (iii) aux décisions du service Trésorerie Centrale Financements et Placements (TCFP), qui est en charge de la gestion du compte ACOSS et du financement des besoins en trésorerie de l'Agence.

3.2.1.2 L'ACOSS a mis en place un suivi régulier et formalisé de ses écarts de prévision

Les écarts dans les prévisions mensuelles font l'objet d'un triple suivi

[113] Dans les « **Notes mensuelles d'analyse et de prévision** » P01 à P12, l'ACOSS analyse de façon détaillée les écarts constatés entre les montants prévus et les montants constatés pour le mois écoulé. Chaque mois, plusieurs dizaines d'écarts sont ainsi constatés et explicités, et les prévisions des mois suivants sont ensuite actualisées en fonction de ces analyses.

[114] Ces écarts sont également analysés par le service OSF dans son « **tableau de bord de la prévision mensuelle** » dans lequel le service distingue les « écarts de volume » (liés aux chiffres qui lui ont été communiqués par les statisticiens de la DISEP) et les « écarts de répartition » (liés à la répartition qu'il a effectuée de ces données au sein du profil : retards ou avancées de versements ou de tirages, etc.). Cette analyse lui permet d'identifier ses marges de progrès pour les prévisions qu'il a lui-même construites.

[115] Enfin, pour suivre la qualité de ses prévisions dans une démarche d'amélioration permanente, la DIFI s'appuie également sur le « **Comité de suivi de la prévision** », ou « comité Aléas ». Ce comité mensuel réunit sous l'égide du directeur de la DIFI ou de son adjoint des représentants des différents services de la direction (TSRP, TCFP, DP3C), de l'agence comptable, des URSSAF (Marseille), chaque séance donnant lieu à un examen exhaustif de tous les points en rapport avec les prévisions : suivi des actions en cours, évaluation des aléas potentiels, analyse des écarts sur les principaux flux, prévisionnel des financements, ratios de risques financiers, liste des incidents significatifs...

[116] Le comité fait ensuite l'objet d'un compte-rendu qui assure une traçabilité tant des incidents ou écarts significatifs enregistrés dans le processus de construction des prévisions que des mesures mises en œuvre pour y remédier.

Le dispositif de suivi des prévisions est régulièrement audité

[117] Cette organisation fait l'objet de plusieurs revues externes chaque année : par la Cour des Comptes dans le cadre de la certification, par les auditeurs externes en charge de l'audit de liquidité, par les certificateurs ISO. Dans son rapport de 2016, le cabinet en charge de l'audit de liquidité consacre près de deux pages à la qualité du système de prévisions de l'ACOSS, pour souligner à la fois la fiabilité des prévisions et la robustesse de leur système de suivi.

3.2.2 La qualité des prévisions de l'ACOSS est bonne mais encore perfectible

3.2.2.1 La fixation du plafond de trésorerie est une procédure critique qui requiert la plus grande rigueur de la part de l'ACOSS et de tous ses partenaires

Le plafond de trésorerie est respecté depuis 7 exercices

[118] Depuis qu'il a été institué par les ordonnances de 1996, le plafond a dû être relevé à cinq reprises, dont quatre fois au cours des 7 premières années où il a été institué. Depuis 2004, il n'a dû être relevé qu'une seule fois, en 2009, et non pas du fait d'une erreur de prévision mais à cause de la dégradation des comptes publics au plus fort de la crise financière. Depuis cette date, le plafond a toujours été respecté, comme le tableau ci-dessous permet de le constater :

Tableau 4 : Point bas de trésorerie et plafond de financement 2010-2018

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Point bas Annexe 9 PLFSS (A)	-61,6 (31/12/10)	-50,8 (1/1/11)	-18,9 (14/12/12)	-27,8 (15/04/13)	-32,0 (15/04/14)	-34,1 (10/12/15)	-38,9 (15/01/16)	-31,4 (19/09/17)	-37,2 (13/04/18)
Plafond validé (LFSS) (B)	65	58,0 puis 20,0	21,0 (PLFSS) 22,0 (LFSS)	29,5	34,5	36,3	40,0 jusq. 31/07/16, puis 30,0	33	38
Marge de précaution prévue (B)-(-A)	3,4	7,2	2,1 puis 3,1	1,7	2,5	2,2	1,1	1,6	0,8
en % du point bas	6%	12%	16%	6%	8%	6%	3%	5%	2%
Point bas constaté (C)	-49,7 (15/12/10)	-49,5 (01/1/11)	-18,4 (14/12/12)	-29,3 (15/04/13)	-32,1 (11/12/14)	-35,1 (14/09/15)	-37,8 (14/01/2016)	-32,7 (15/09/17)	
Réel-prévu (C)-(-A)	11,9	1,3	0,5	1,5	-0,1	-1	1,1	-1,3	
Ecart / plafond (B)-(-C)	15,3	8,5	3,6	0,2	2,4	1,2	2,2	0,3	

Source : Mission

[119] L'écart, tantôt positif, tantôt négatif, entre la prévision de l'annexe 9 du PLFSS et le constaté ne montre pas de biais de prévision. L'existence d'écarts négatifs (correspondant à un point bas plus bas qu'anticipé) justifie pleinement l'ajout d'une marge de précaution à la prévision effectuée par l'ACOSS, et on vérifie bien que, plus cette marge est serrée, plus le constaté est proche du plafond. En revanche, il ne semble pas y avoir de doctrine préétablie quant au niveau de cette marge, celle-ci variant depuis 2010 entre 1,1 et 7,2 Md€.

[120] Le plafond ayant une visée avant tout symbolique et indicative, il est souhaitable qu'il ne soit pas fixé trop haut (la récurrence d'écarts important entre le plafond et le constaté feraient perdre à cette limite son effet vertueux pour le gestionnaire), ni trop bas (le relèvement du plafond ne devant résulter que de l'impact non anticipé d'une dégradation conjoncturelle significative, et non d'un aléa mineur ou d'une erreur de prévision).

Recommandation n°5 : Pour réserver le relèvement du plafond au seul cas d'une dégradation conjoncturelle forte, la mission recommande une approche prudente dans sa fixation, en prévoyant une marge de précaution d'au moins 2 Md€ en sus de la prévision de point bas disponible en septembre N-1.

En 2016, la fixation du plafond a été perturbée par une erreur de prévision sur le besoin de financement de la MSA

[121] Le plafond de trésorerie pour l'exercice 2017 a été fixé par la LFSS à 33 Md€, sur la base d'un point bas prévisionnel évalué à -31,4 Md€ en avril 2017 lors de la préparation du projet de loi de financement. La marge de précaution retenue (1,6 Md€, cf. tableau précédent) était déjà étroite, au regard de la marge recommandée au point précédent.

[122] Mais cette marge a été significativement réduite à la fin 2016 quand la CCMSA a informé l'ACOSS que, après intégration d'éléments disponibles mais qui n'avaient pas été pris en compte en août²⁶, son besoin de financement, et donc celui de l'ACOSS, seraient majorés de 560 M€, sans que leur plafond d'emprunt respectif ait pu être rectifié dans la LFSS 2017. Cette situation a obligé la DSS et l'ACOSS à une révision de l'échéancier de certains flux État/ACOSS afin d'éviter de mettre en risque l'ACOSS dans la période où elle atteindrait son point bas.

[123] Pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, la mission recommande de formaliser davantage les échanges préalables entre l'État, l'ACOSS et les autres organismes soumis à l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale relatif aux plafonds d'emprunt.

Recommandation n°6 : Organiser chaque année dans le cadre de la préparation du PLFSS une réunion d'échange entre l'État (DSS, DB) et les organismes soumis à un plafond d'emprunt, en vue de la détermination de ce plafond. Avant d'inscrire les plafonds d'emprunt dans le PLFSS, soumettre une dernière fois leur montant aux organismes concernés.

3.2.2.2 Entre 2016 et 2017, la qualité des prévisions de l'ACOSS s'est globalement améliorée mais reste à la merci d'aléas significatifs

En moyenne, les prévisions de l'ACOSS sont bonnes

[124] Dans le cadre du chantier de professionnalisation du processus de prévision posé par la COG 2013-2017, l'ACOSS a effectué en 2017 une étude statistique sur les écarts de prévisions constatés en 2016. Cette étude, dont les résultats sont analysés dans l'annexe 2, permet de constater les bonnes performances de l'ACOSS dans ses exercices de prévisions de J+1 à M+3, en valeur absolue comme en tendance.

[125] On relève en effet que, par rapport aux marges d'erreur que l'ACOSS s'est elle-même données²⁷, les valeurs médianes et moyennes des écarts de prévision sont toutes à l'intérieur des limites de ces marges, pour tous les horizons considérés (J+1, J+2, M+1, M+2, M+3).

²⁶ L'évaluation transmise alors n'intégrait pas les besoins en trésorerie de la branche maladie du régime des exploitants agricoles, ni la dégradation des réserves du régime complémentaire des exploitants.

²⁷ +/- 50 M€ pour ses prévisions à J:17 heures, +/- 200 M€ pour ses prévisions à J+1, +/- 300 M€ pour ses prévisions à J+2, +/- 500 M€ pour ses prévisions à M+1, +/- 700 M€ pour ses prévisions à J+2, +/- 1 000 M€ pour ses prévisions à M+3.

[126] Entre 2016 et 2017, on constate en outre une amélioration des prévisions mensuelles, qui restent cependant de moins bonne qualité que les prévisions quotidiennes, en valeur absolue comme en valeur relative rapportées aux marges d'erreur que l'ACOSS s'est donnée.

Certaines tendances sont en revanche moins favorables

[127] Tout d'abord, à tous les horizons de prévision les écarts maximaux en moins ou en plus excèdent les marges définies par l'ACOSS : cela signifie que le niveau de trésorerie de l'Agence reste à la merci d'aléas qui peuvent le faire varier de plusieurs milliards d'euros, parfois du jour au lendemain : même pour les prévisions de solde à J+1, l'analyse des écarts de prévision en mars 2017 révèle des écarts pouvant aller jusqu'à -2 Md€ entre le solde prévu la veille et le montant constaté à 17h le jour même.

[128] De plus, entre 2016 et 2017, les valeurs extrêmes de ces écarts à J+1 ont plutôt augmenté, ce qui traduit une difficulté persistante de l'ACOSS à prévoir le niveau de son solde du lendemain en restant à l'intérieur de la marges d'erreur qu'elle s'est fixée, soit +/- 200 M€.

[129] Même si les performances de l'ACOSS en matière de prévision sont en moyenne bonnes, l'existence d'importants écarts, même ponctuels, invite à la prudence dans le pilotage des financements de l'ACOSS, et à la constitution d'un volant de trésorerie de précaution significatif, de l'ordre de 2 Md€, au vu des écarts constatés dans les prévisions à J+1, afin de pallier l'éventualité d'une mauvaise surprise en J.

Les écarts de prévision sont de deux types

[130] Comme indiqué *supra*, dans son analyse des écarts de prévision, le service OSF distingue **les écarts de volume**, qui correspondent aux écarts constatés sur les montants mensuels fournis par la DISEP ou par les partenaires et **les écarts de répartition**, qui correspondent aux écarts sur les prévisions effectuées par le service OSF lorsqu'il répartit les flux entre les différents jours du mois.

[131] Les écarts de volume reflètent les limites des modèles de prévision de l'ACOSS ou de ses partenaires. Les écarts de répartition résultent soit d'erreurs commises par le service OSF dans l'appréciation de la répartition d'un flux entre les différentes échéances du mois, soit de décisions de gestion de l'ACOSS et/ou de ses partenaires lorsqu'il est décidé postérieurement à la prévision mensuelle de changer la date ou le montant d'un flux pour des raisons de pilotage du solde (il s'agit alors juste d'un décalage et non d'une erreur), soit d'erreurs administratives des partenaires lorsqu'un encaissement au siège n'est pas annoncé par son émetteur, ou lorsqu'un flux annoncé est finalement reporté ou annulé par le partenaire sans que le service OSF n'en ait été informé, soit, enfin, d'incidents techniques (coupure d'un serveur ou d'une liaison informatique²⁸, etc.).

[132] L'ACOSS peut agir sur la fiabilisation des méthodes de prévision de la DISEP (pour limiter les écarts de volume) et du service OSF (pour limiter les écarts de répartition). En revanche, elle ne peut pas améliorer les prévisions qui ne dépendent pas d'elle, ni corriger les dysfonctionnements constatés chez ses partenaires.

[133] Pour améliorer la qualité de ses prévisions, toutes ces dimensions doivent donc être prises en compte, dans le cadre d'une démarche de progrès qui implique l'Agence centrale mais aussi les partenaires avec lesquels elle est en relation.

²⁸ Ainsi par exemple le 18/04/2017, l'URSSAF PACA n'a pas pu remonter à l'ACOSS un encaissement de 840 M€, en date du 19/04/2017, à la suite d'un problème de fichier avec la banque de l'URSSAF ; la somme n'est parvenue sur le compte de l'ACOSS que 24 heures plus tard, le 20/04/2017.

3.2.3 La mission a identifié quatre axes de progrès pour les prévisions de l'ACOSS

3.2.3.1 Pour l'ACOSS, la prévision des flux URSSAF reste une priorité

[134] Les flux URSSAF restent de loin les flux les plus importants, et aussi ceux qui suscitent le plus régulièrement les plus grands écarts dans les prévisions de l'ACOSS, tant mensuelles que quotidiennes. À titre d'exemple, en juin 2017, l'écart global entre les montants prévus et les montants réalisés était de -827 M€, 80 % de cette différence s'expliquant par l'écart entre les prévisions et les réalisations sur les encaissements URSSAF (secteur public + secteur privé).

[135] De plus, à l'intérieur d'un mois, les écarts constatés entre prévision et réalisation sur les encaissements URSSAF sont également importants : sur le même mois de juin, les deux écarts les plus importants constatés un jour donné concernaient les flux URSSAF, avec, le 2 juin, un surcroît d'encaissement de 600 M€ et, le 7 juin, un manque à recevoir de près de 1 Md€. Ces écarts peuvent s'expliquer par des changements non anticipés dans les pratiques de versement des entreprises, qui sont d'autant plus difficiles à modéliser que le portefeuille de cotisants de l'URSSAF est volumineux.

[136] Il s'agit d'aléas significatifs. Il est donc essentiel que l'ACOSS continue à affiner ses modèles de prévision pour réduire au maximum les écarts de prévision sur les flux URSSAF. Cet objectif correspond à l'engagement n°4 du volet « Trésorerie – Finances » de la COG actuelle²⁹, dont la mission a signalé *supra* qu'il ne serait pas atteint d'ici la fin 2017 et que la mission recommande par conséquent de réinscrire dans la prochaine COG. Les analyses d'écarts effectuées par les services de l'ACOSS chaque mois lui offrent une bonne base pour poursuivre cet effort, en lui permettant d'identifier les flux et les périodes « à problèmes ».

Recommandation n°7 : Reprendre dans la prochaine COG le chantier de fiabilisation des prévisions en s'appuyant sur l'analyse systématique des écarts, pour améliorer les modèles de prévision et développer des outils de simulation.

3.2.3.2 La relation avec l'État peut être encore fiabilisée

[137] Si les flux URSSAF restent de loin les flux sur lesquels les écarts de volume ou de répartition sont les plus nombreux et les plus importants, la volatilité de certains flux État/ACOSS affecte également de façon significative la qualité des prévisions de l'ACOSS. Le dernier rapport d'audit de liquidité signale d'ailleurs le risque opérationnel que représentent les encaissements au siège, compte tenu de leur montant et de leur concentration en quelques encaissements sur l'année, en soulignant toutefois l'impact positif qu'a eu sur la qualité des prévisions la mise en place de conventions assorties d'échéanciers et du développement du « *netting* » des flux (c'est-à-dire la contraction des encaissements et des décaissements entre l'ACOSS et un même partenaire pour réduire le volume des mouvements de trésorerie).

[138] L'expérience montre que des incidents peuvent toujours arriver entre l'État et l'ACOSS : soit des écarts importants entre les prévisions et les réalisations (ainsi en octobre 2017 sur le montant de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les placements, inférieur de plus de 0,7 Md€ au montant attendu, sans que l'annonce n'ait été ajustée), soit des versements non précédés d'annonce (1% des sommes perçues de la part de l'État par l'ACOSS en 2016).

²⁹ « Poursuivre l'amélioration des prévisions de trésorerie du régime général et accroître les capacités de simulation », *cf. supra*, point 3.1.1.2.

[139] Ce type d'incident pourrait être évité par un meilleur partage d'information et une meilleure programmation des flux entre l'État (DSS, DB) et l'ACOSS. Cette coordination pourrait prendre la forme d'une réunion trimestrielle sur le calendrier des flux à venir État/ACOSS. La fréquence de cette réunion de calage pourrait être augmentée à une par mois à partir d'octobre pour gérer la période critique de la fin d'année (cf. également *infra*, à propos de la préparation des derniers jours de l'exercice).

Recommandation n°8 : Améliorer le partage d'information entre l'État et l'ACOSS sur les flux État/ACOSS (montants, calendrier) et prévoir des réunions trimestrielles formalisées DSS/DB/ACOSS sur le calage des échéances État/ACOSS, puis des réunions mensuelles durant le dernier trimestre.

3.2.3.3 Les autres partenaires de l'ACOSS peuvent encore progresser dans la qualité de leurs prévisions et de leur gestion de trésorerie

[140] Dans son travail de prévision, l'ACOSS dépend de ses partenaires de deux façons : elle dépend tout d'abord de la qualité de leurs prévisions, lorsqu'elle les réutilise telles quelles dans ses propres prévisions, et ensuite de la qualité de leur gestion de trésorerie, à travers leur capacité, d'abord, à bien programmer leurs annonces pour leurs flux avec l'ACOSS et, ensuite, à les respecter une fois qu'elles ont été faites.

En ce qui concerne la qualité des prévisions, la priorité porte sur la CNAMTS et la CCMSA

[141] La CNAMTS est le premier des partenaires de l'ACOSS dont elle dépend pour ses prévisions. En effet, non seulement les dépenses d'assurance maladie constituent le premier des flux de décaissements pour l'Agence (pesant près de 40 % des tirages), mais elles sont aussi le poste de dépenses pour lequel les écarts sont parmi les plus importants, en valeur absolue comme en écart relatif.

[142] En 2017, le poste des tirages maladie sur lequel les écarts sont à la fois les plus réguliers et les plus importants correspond aux dépenses des établissements de santé : sur le premier semestre 2017, elles expliquent à elles seules l'écart de plus d'1 Md€ constaté en cumulé entre les prévisions et les réalisations pour les tirages de la CNAMTS³⁰.

[143] Ce constat ne surprend guère : en effet, si les dépenses de soins de ville font l'objet d'un suivi statistique approfondi par la direction de la stratégie, des études et des statistiques de la CNAMTS, les prévisions de tirages pour les dépenses des établissements de santé ne font pas l'objet d'un suivi détaillé au sein de la caisse nationale, mais simplement d'une ventilation mensuelle sur une base historique par l'agence comptable, qui ne dispose pas d'une compétence statistique, ni d'une visibilité sur les déterminants de la dépense, ni de l'expertise de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) sur les évolutions constatées.

[144] Il est donc nécessaire de fiabiliser ce processus, non seulement parce qu'il affecte la qualité des prévisions de tirage qui servent à l'ACOSS pour déterminer ses besoins en trésorerie, mais surtout parce qu'il s'agit du poste le plus important des dépenses d'assurance maladie.

Recommandation n°9 : Mettre en place entre la CNAMTS et l'ATIH un véritable dispositif de prévision des dépenses des établissements de santé.

³⁰ L'écart cumulé prévu/réalisé à fin juin 2017 s'établit à + 1,13 Md€ sur les établissements de santé, pour un total de dépenses de 121 Md€ ; on relève également un écart de -0,23 Md€ sur les soins de ville, qui se compense avec un écart de +0,23 Md€ sur les autres prestations ;

[145] La rectification à la hausse à laquelle la CCMSA a dû procéder à la fin 2016 en ce qui concerne son besoin de financement n'est pas le seul cas d'écart significatif dans ses prévisions de trésorerie. En 2017, les données transmises à la mission par l'ACOSS montrent que les prévisions de la CCMSA peuvent varier de plusieurs centaines de M€ d'un mois sur l'autre.

[146] Certes, cette volatilité ne met pas en risque la trésorerie de l'ACOSS, puisqu'elle ne se retrouve pas au moment des demandes de tirage de la CCMSA, qui sont fermes. Mais elle nuit à la qualité des prévisions mensuelle de trésorerie de l'ACOSS, et elle rend plus incertain le suivi par la CCMSA du respect de son plafond d'emprunt.

[147] Il est donc souhaitable que la CCMSA se dote de moyens pour réduire cette volatilité et améliorer la qualité de ses prévisions, en développant notamment l'analyse des écarts prévu/réalisé, mais aussi en fiabilisant la gestion de ses encaissements et décaissements, sur laquelle on observe également des dysfonctionnements récurrents (cf. *infra*, point suivant).

Recommandation n°10 : Intégrer le renforcement des compétences de la CCMSA en matière de prévisions de trésorerie parmi les chantiers de sa prochaine COG.

Les partenaires de l'ACOSS doivent être plus vigilants à leurs annonces

[148] Certains partenaires n'informent pas systématiquement l'ACOSS de l'arrivée d'une nouvelle recette, laquelle n'est donc pas intégrée dans le prévisionnel des encaissements à J+1 qui sert de base aux décisions de financement de l'Agence. Ainsi, sur les 6 premiers mois de l'année 2017, à 38 reprises l'ACOSS a constaté l'arrivée sur ses comptes d'un encaissement qui n'avait pas été annoncé, émanant de 16 organismes, dont l'AGESSA à six reprises, l'ENIM et la CCMSA à cinq reprises. Le 26/06/2017 la CCMSA a été responsable du montant non annoncé le plus important de la période avec un flux imprévu de 81 M€.

[149] Même si ces encaissements non annoncés ne menacent pas la trésorerie de l'ACOSS, ils conduisent à des décisions de financement inadéquates, puisque trop élevées au regard du besoin réel. De plus, la récurrence de ces encaissements non annoncés chez certains partenaires (ainsi l'AGESSA, la CCMSA, l'ENIM, mais aussi la CAVIMAC ou la CRPCEN) révèle un manque de rigueur dans leur relation avec l'ACOSS, qu'il convient de corriger.

[150] La mise en place d'outils partagés dans le cadre du déploiement du SNT devrait aider à faire progresser les établissements aujourd'hui les moins rigoureux.

Recommandation n°11 : Dans le cadre du projet SNT, utiliser le futur portail commun comme un outil pour améliorer le professionnalisme des partenaires de l'ACOSS et les inciter à fiabiliser leurs annonces.

3.2.3.4 L'amélioration de la qualité des prévisions est un axe de progrès pour l'ensemble de la sphère sociale

[151] Les recommandations que formule la mission concernent l'État et la plupart des entités de la sphère sociale. Il est donc souhaitable que la professionnalisation des activités de gestion de trésorerie (prévisions, relations avec l'ACOSS, fiabilité des annonces, etc.) fasse systématiquement l'objet un axe de progrès dans les conventions d'objectifs et de gestion de tous les organismes de la sphère sociale.

[152] Pour animer cette communauté d'institutions, il serait également souhaitable de créer un « Comité de la trésorerie sociale », animé par la DSS et réunissant tous les organismes concernés ainsi que, au sein de l'État, l'AFT et la DB, pour examiner les sujets d'intérêt commun : calage des

prévisions, mise en cohérence des échéanciers, définition des calendriers de transmission des informations pour la préparation des lois de finance et de financement, préparation des opérations de fin de gestion.

Recommandation n°12 : Faire de la professionnalisation des activités de gestion de trésorerie un axe de progrès systématique dans les conventions d'objectifs et de gestion des organismes de sécurité sociale. Créer un comité de la trésorerie sociale associant tous les acteurs concernés, sous l'égide de la DSS.

3.2.4 La fin de gestion est aujourd'hui la période à la fois la plus critique et la moins bien encadrée du processus de prévision de l'ACOSS

3.2.4.1 La fin de gestion est une période critique pour la gestion du compte ACOSS

[153] Trois phénomènes se conjuguent pour réduire les marges de manœuvre et augmenter les risques sur le compte courant centralisateur de l'Agence lors des derniers jours de l'exercice :

- le 31 décembre est le jour clé pour les « opérations maastrichtiennes » de mutualisation des dettes publiques destinées à minimiser le niveau de la dette publique française ; l'ACOSS est donc invitée ce jour-là à réduire le volume de ses emprunts, et donc le « coussin » de précaution dont elle peut disposer en trésorerie pour faire face à un aléa ;
- or les jours précédant le 31 décembre sont aussi les journées de l'année où les aléas sont les plus élevés, compte tenu du débouclage tardif des crédits de l'État pour l'année en cours, suite à la promulgation de la LFR³¹ ; cette promulgation intervenant dans les tous derniers jours de l'année, les délais sont alors très serrés pour assurer le versement effectif avant le 31 décembre des crédits dus à l'ACOSS, qui peuvent dépasser le milliard d'euros ;
- enfin, en termes opérationnels, la période est également à risque en raison de l'absence d'un plus grand nombre de collaborateur du fait des congés de fin d'année.

3.2.4.2 Le cas de l'année 2016 montre qu'il existe en fin de gestion un risque réel de solde débiteur

[154] En 2016, le 31 décembre tombait un samedi, jour de fermeture des marchés financiers. Toutes les opérations de fin d'exercice devaient donc être réglées le 30 décembre.

[155] Or, le 30 décembre 2016, alors que la trésorerie de l'Agence était déjà tendue du fait des recommandations du ministère des finances sur les opérations maastrichtiennes, le débouclage de la LFR 2016 s'est opéré dans des conditions qui ont risqué de faire passer le compte courant centralisateur de l'ACOSS en situation débitrice.

[156] En effet, après la promulgation de la LFR le 29 décembre, l'ACOSS attendait un total de 1,4 Md€ de crédits qui, pour lui être versés avant le 31 décembre, devaient être validés dans les 24 heures par les CBCM, puis transiter par l'AFT. Or il est apparu le 30 décembre à 14h33 (3 minutes après l'horaire prévu par la convention CDC) que le compte courant centralisateur de l'ACOSS était encore débiteur de 1,2 Md€, en raison de l'absence de certains crédits LFR.

[157] L'ACOSS a alors envisagé d'émettre en urgence 1,3 Md€ de NeuCP pour couvrir le découvert, mais la CDC lui a indiqué à 15h36 que cette faculté ne lui était plus ouverte, en vertu des

³¹ L'article L139-2 du CSS dispose en effet que « les versements ou reversements effectués par l'Etat ou les organismes concernés en application d'une loi de finances rectificative ou d'une loi de financement de la sécurité sociale sont réputés intervenir à la date de publication de ladite loi ».

dispositions spécifiques de la convention ACOSS-CDC, quand bien même le marché était encore ouvert pour ce genre d'opérations.

[158] Parallèlement, alertée par l'ACOSS, la DSS finira par obtenir la validation du paiement en suspens. À 15h10, l'annonce est notifiée, mais l'arrivée de la somme n'est véritablement constatée qu'à 16h55, soit 5 minutes avant la fermeture des marchés pour deux jours, rétablissant ainsi la situation du compte à +202 M€. La situation de découvert constatée après 14h30 a de plus conduit à la facturation à l'ACOSS par la CDC d'une pénalité de 147 482,62 €, en application des dispositions de la convention qui lie les deux institutions (cf. *infra*).

[159] Pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, il convient de définir un protocole de fin de gestion formalisé entre tous les acteurs – l'État (DB, DSS, CBCM, AFT), l'ACOSS (DIFI et AC) et la CDC – détaillant tout le processus de fin de gestion, les horaires et les personnes responsables. La définition de ce protocole est d'autant plus nécessaire en 2017 que le 31 décembre tombe un dimanche, et que toutes les opérations de fin de gestion devront donc être traitées dans la journée du 29 décembre, un jour plus tôt qu'en 2016.

Recommandation n°13 : Définir chaque année un protocole de fin de gestion entre l'État, l'ACOSS et la CDC précisant le rôle de chacun, les délais de prise de décision et les personnes responsables et appliquer ce protocole en 2017.

3.3 Le CDC impose à l'ACOSS des contraintes excessives dans la gestion de son compte courant centralisateur et de ses opérations de financement

[160] Conformément aux dispositions du code de la sécurité sociale, la quasi-totalité des opérations de trésorerie de l'ACOSS passe par ses comptes bancaires à la CDC. Or, au-delà des contraintes réglementaires qui s'imposent à l'Agence, les dispositions conventionnelles qui la lient à la CDC enferment l'activité de son service de gestion de trésorerie dans un cadre très contraint, qui structure son activité quotidienne et affecte sa performance.

[161] C'est la raison pour laquelle la mission a consacré l'Annexe n°3 à analyser la convention qui lie actuellement les deux institutions, et à examiner la façon dont elle a été effectivement mise en œuvre sur les deux dernières années.

3.3.1 L'ACOSS et la CDC sont liées par des dispositions réglementaires et conventionnelles très contraignantes

3.3.1.1 Le code de la sécurité sociale donne à la CDC le monopole de la tenue des comptes bancaires de l'ACOSS

[162] Le I. de l'article D 225-3 du CSS dispose que les comptes de l'ACOSS « *permettant, notamment, la centralisation quotidienne de la trésorerie des organismes du régime général et l'approvisionnement en trésorerie de ces organismes sont ouverts dans les livres de la Caisse des dépôts et consignations.* » La CDC dispose ainsi d'un monopole sur la tenue du compte unique par lequel passe la totalité de ses flux entrants et sortants, le « compte courant centralisateur » (CCC).

[163] La seule exception à ce principe est la faculté autorisée à l'article D. 225-3 CSS d'ouvrir un compte auprès de la Banque de France, afin de disposer, d'une part, d'une ligne de secours pour alimenter son compte principal en cas de besoin et, d'autre part, d'un compte de « délestage » pour y déposer les éventuels excédents de trésorerie constatés dans la journée. Comme indiqué *supra*,

depuis la mise en sommeil du compte de secours CDC, l'ACOSS conserve 700 M€ en permanence sur ce compte, mobilisables immédiatement.

[164] Comme indiqué *supra*, le CSS requiert par ailleurs que tous ces comptes soient toujours créditeurs en fin de journée.

3.3.1.2 Les relations entre la CDC et l'ACOSS sont régies dans toutes leurs dimensions par une convention pluriannuelle

[165] Dans le cadre fixé par le code de la sécurité sociale, les relations entre les deux institutions sont régies par une convention pluriannuelle dont la dernière a été négociée en 2014, pour une durée allant de 2015 à 2018.

[166] Ce dispositif conventionnel fixe le cadre qui régit l'ensemble des relations entre la CDC et l'ACOSS : l'architecture des comptes bancaires ouverts par l'ACOSS dans les livres de la Caisse, les règles de fonctionnement de ces comptes, les procédures qui régissent toutes les opérations financières de l'ACOSS, ainsi que les solutions de financement proposées par la CDC à l'ACOSS pour couvrir ses besoins de trésorerie et leurs modalités de mise en œuvre.

[167] Cette dernière activité n'ayant plus qu'une importance résiduelle, l'ACOSS et la CDC ont aujourd'hui une relation bancaire principalement centrée sur la tenue du compte, le suivi du solde et la gestion du programme d'émission des NeuCP, mais dans le contexte réglementaire rappelé *supra*, qui impose à l'Agence de maintenir en permanence un solde excédentaire en fin de journée et qui lui interdit d'avoir recours à une autre institution que la CDC pour la tenue de ses comptes.

[168] Cette double contrainte éclaire les mécanismes de la convention qui lie l'ACOSS et la CDC.

3.3.1.3 La convention CDC-ACOSS impose à l'Agence des contraintes de gestion supplémentaires

[169] La contrainte de solde positif a conduit les deux institutions à mettre en place plusieurs dispositifs de secours permettant de garantir la bonne alimentation du compte en toutes circonstances.

[170] Mais la convention CDC-ACOSS a également institué des processus de suivi du compte courant centralisateur très exigeants, assortis de pénalités en cas de dépassement de certains seuils. Ces dispositions sont destinées, d'une part, à garantir la prévisibilité du solde ACOSS pour la CDC et, d'autre part, à limiter les mouvements sur le compte courant centralisateur de l'ACOSS.

[171] Elles font peser sur l'ACOSS deux types d'obligations :

Des obligations en matière d'informations à transmettre

[172] La convention institue un dispositif contraignant de prévisions, qui impose à l'Agence de communiquer à la CDC au plus tard à 17h15 en J-1 les volumes prévisionnels de ses encaissements et décaissements par types de flux et par comptes, et la situation prévisionnelle du solde à J+1 pour chacun de ces comptes. Les écarts entre ces annonces en J-1 et le constaté en J sont systématiquement relevés, et font l'objet de pénalités lorsque la différence en plus ou en moins entre les montants annoncés en J-1 et les montants constatés en J est supérieure à un certain

montant³². Chaque écart ainsi constaté est appelé « incident » et fait l'objet d'une fiche de signalement *ad hoc* de la CDC à l'ACOSS. Au bout de dix fiches, la pénalité est majorée.

[173] Ce suivi très serré vise à offrir à la CDC une visibilité à +/-100 M€ sur les flux de l'ACOSS, qui représentent une proportion non négligeable de ses propres flux.

Des obligations en matière de gestion de ses comptes

[174] La convention fixe des contraintes particulières pour les opérations intra-journalières. Elle impose notamment à l'ACOSS d'afficher un solde créditeur dès 14h30 et non simplement, comme le prévoit le CSS, au moment de la clôture journalière, c'est-à-dire à 17 h. De plus, le montant du découvert intra-journalier autorisé jusqu'à 14h30 est lui-même limité à un certain montant³³. Là encore, en cas de dépassement de seuil, il est appliqué à l'ACOSS une pénalité égale à une fraction du montant constaté du point bas constaté dans la journée.

[175] À cette première contrainte, la convention en ajoute une seconde pour éviter non pas un débit sur le compte courant centralisateur de l'ACOSS, mais un crédit trop élevé. Lorsque le solde est créditeur au-delà d'un seuil³⁴, des pénalités sont appliquées au surcroît de trésorerie constaté. De plus, si l'ACOSS a la possibilité d'effectuer en toute liberté jusqu'en J-1 des virements entre son compte CDC et son compte à la Banque de France, le jour même, l'Agence est limitée à un montant de 600 M€, le virement ne pouvant par ailleurs être effectué qu'entre 12h et 14h15.

Des contraintes de gestion non négligeables

[176] Toutes ces contraintes imposent à l'ACOSS un surcroît de travail administratif dans la gestion de ses opérations de trésorerie : tous les jours, elle doit remplir des tableaux d'annonces, en encaissements et en décaissements, pour ses principaux comptes à la CDC, mais également mettre à jour un Tableau de Bord de Trésorerie Quotidien retraçant, par types de flux et par comptes, ses encaissements et les décaissements prévisionnels pour les 7 jours à venir.

[177] Les restrictions et limites imposées la contraignent également dans son activité de pilotage du solde, puisque ses équipes doivent non seulement tenir compte de la nécessité de ne jamais afficher un solde débiteur, et d'optimiser le niveau de la trésorerie selon la stratégie financière arrêtée par le conseil, mais également veiller à respecter les limites de la convention CDC. Cela induit des opérations supplémentaires de virement entre le compte CDC et le compte à la Banque de France qui n'ont d'autre utilité que de respecter ces seuils internes (de découvert intra-journalier, d'écart par rapport aux prévisions J-1).

[178] Enfin, chaque « incident » (c'est-à-dire chaque anomalie au regard des règles fixées par la convention) donne lieu à la création d'une fiche, dont le contenu doit être discuté entre l'ACOSS et la CDC, et qui lorsqu'elles excèdent un certain nombre mettent en œuvre une procédure *ad hoc* de conciliation.

[179] Même en l'absence de tout incident, toutes ces tâches génèrent un charge de travail que la mission n'a pas évaluée mais, s'agissant d'opérations répétées tous les jours, dont il est certain qu'elles ont un impact significatif sur l'activité des services concernés, tant au sein de l'ACOSS qu'à la CDC.

³² Les pénalités sont déclenchées à partir d'un écart de 100 M€, puis majorées si l'écart dépasse 500 M€.

³³ 5 Md€ les jours d'échéance et 1,5 Md€ les autres jours.

³⁴ Le niveau du compte ne doit pas dépasser 7,5 Md€ entre le 1er et le 11 de chaque mois, puis 5 Md€ le reste du mois.

[180] À cette charge de travail bien réelle s'ajoute en outre le coût des pénalités qui sont facturées à l'ACOSS en cas d'incident : ce montant, plafonné à 1,5 M€/an par la convention ACOSS/CDC, s'élevait à 314 983,99 € en 2016, et à 142 477,56 € sur les 7 premiers mois de 2017.

3.3.2 Les contraintes imposées à l'ACOSS par la CDC sont exorbitantes du droit commun et ne sont pas justifiées par des exigences de sécurité ou d'efficience

3.3.2.1 L'ACOSS maîtrise bien les contraintes que lui imposent la convention avec la CDC

[181] Globalement et malgré leur lourdeur, l'ACOSS respecte les procédures et les seuils prévus par la convention CDC, comme le démontre l'exploitation des fiches d'incident émises par la CDC depuis 2015. Celles-ci révèlent en effet :

- une diminution continue du nombre « d'incidents », qui sont passés de 61 en 2015 à 43 en 2016 et à 12 sur 7 mois en 2017 ; cette diminution s'explique principalement par un assouplissement des règles d'utilisation du compte Banque de France pour les « délestages » en cas de surcroît de trésorerie ou d'écart par rapport à la prévision J-1 sur le compte CDC ;
- des « incidents » à la portée très relative : en effet, s'agissant des écarts constatés à la prévision J-1, ceux-ci se situent, pour les deux tiers d'entre eux, entre 100 et 200 M€, sur un total de flux pouvant atteindre jusqu'à plus de 30 Md€ ; de plus, la plupart d'entre eux n'ont nécessité aucune action corrective puisque, depuis 2015, l'ACOSS n'a eu à mobiliser son compte de *back-up* à la Banque de France qu'à trois reprises, toutes en 2015.

[182] Pour autant, même si l'ACOSS maîtrise bien ces processus, et si les « incidents » relevés restent bénins, il est permis de s'interroger sur la pertinence même de cette architecture complexe.

3.3.2.2 Les dispositions de la convention CDC-ACOSS ne correspondent pas aux pratiques de la place

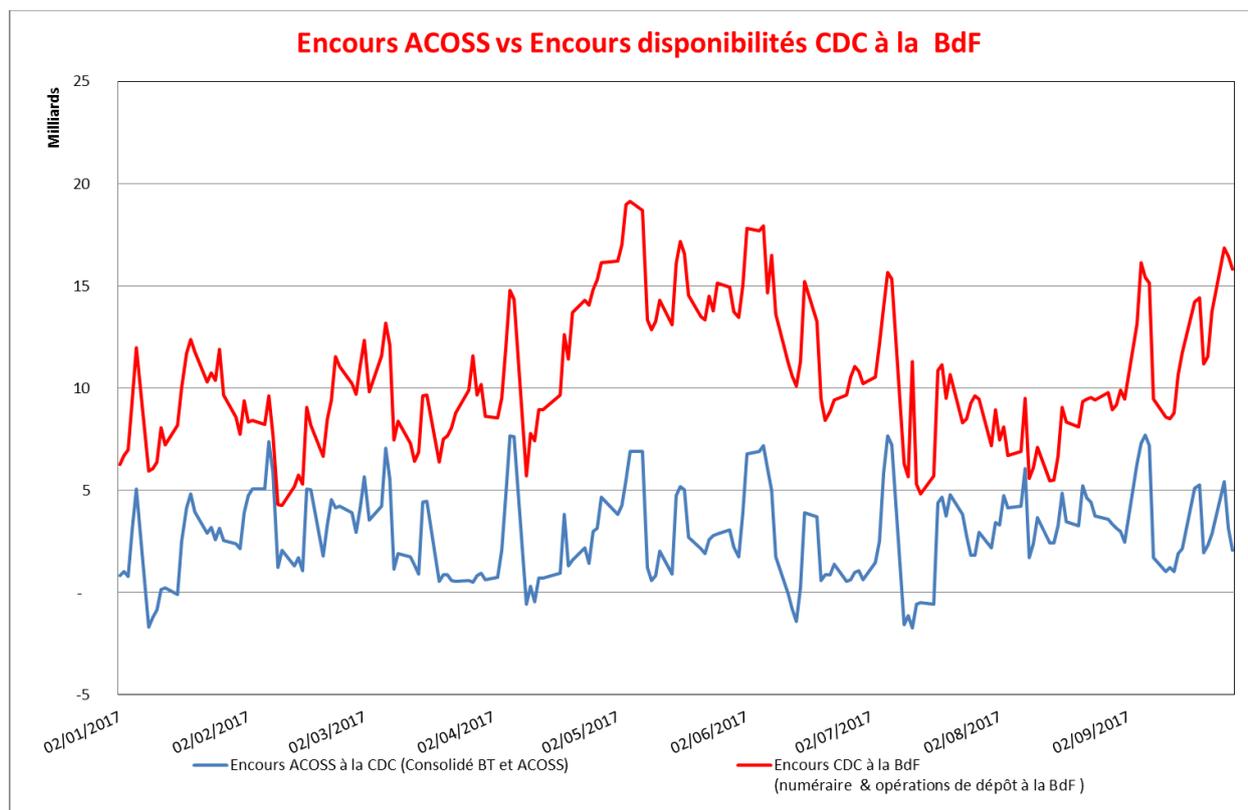
[183] La mission relève tout d'abord que cette architecture très contraignante pour l'ACOSS ne correspond pas aux pratiques habituelles du marché en matière de relations bancaires :

- s'agissant des contraintes horaires imposées à l'ACOSS (pour le calcul des pénalités, pour le découvert intra-journalier, pour les opérations sur son compte en J), aucune des institutions homologues que la mission a interrogées (UNEDIC, SNCF-Réseau, APHP) ne se voient imposer de telles conditions ; l'ACOSS elle-même n'est soumise à aucune contrainte de ce type dans sa relation avec la Banque de France, pour le compte de secours qu'elle utilise et où elle mouvemente pourtant des sommes très importantes (jusqu'à 10 Md€) d'un jour sur l'autre (cf. *supra*, graphique 8) ;
- s'agissant des annonces à J-1 et, *a fortiori*, de l'existence de pénalités en cas d'écart à ces annonces, là encore, aucune des institutions homologues interrogées par la mission, ni l'ACOSS dans sa relation avec la Banque de France, ne se voient imposer de telles contraintes.

3.3.2.3 Les contraintes de la convention CDC-ACOSS doivent être levées

[184] De plus, à l'échelle de la CDC, l'impact des écarts de prévision de l'ACOSS sur le solde CDC est négligeable, comme l'illustre ce graphique, qui rapproche les encours journaliers de l'ACOSS à la CDC des encours globaux de la CDC à la Banque de France :

Graphique 11 : Part des encours ACOSS au sein des encours CDC à la Banque de France en fin de journée



Source : CDC (Note : les encours ACOSS peuvent être négatifs car ils sont nets du montant des bons de trésorerie émis par l'ACOSS et souscrits par la CDC)

[185] L'encours de la CDC à la Banque de France représente journalièrement entre 5 et 19 Md€, l'encours de l'ACOSS représentant en général moins de la moitié de ce total. Un écart de prévision de 400 M€ correspond à une variation du solde inférieure à 10 % (en plus ou en moins), qui ne menace en aucune manière la situation de trésorerie de la CDC.

[186] La mission ne considère pas pour autant qu'il faudrait abandonner le système d'annonces institué par la convention ACOSS/CDC. Le volume des flux de l'ACOSS et l'enjeu essentiel que représente un pilotage aussi fin possible des encaissements et décaissements au jour le jour de l'Agence justifient l'existence d'un système de prévision robuste et précis.

[187] En revanche, il est possible d'alléger cette procédure en simplifiant les documents d'annonce, en se bornant à une prévision globale pour l'ACOSS (et non compte par compte), et en limitant l'obligation de communication à deux horizons, le jour suivant (fourni tous les jours) et le mois suivant (fourni tous les mois).

Recommandation n°14: Simplifier les tableaux d'annonces à la CDC en se limitant à une prévision globale. Limiter l'obligation de prévision de l'ACOSS à une prévision quotidienne à J+1 et une prévision mensuelle à M+1.

[188] Pour la mission, les restrictions qu'apporte la convention aux horaires auxquels l'ACOSS peut effectuer ses opérations de marché par rapport aux pratiques de la place n'ont aucune justification. Elles peuvent même mettre l'ACOSS en risque, comme l'exemple de la fin de gestion de

l'année 2016 l'a montré. Elles doivent donc être levées, afin que l'ACOSS puisse émettre des titres de financement jusqu'à 16 heures en cas de risque grave sur le niveau du solde en fin de journée.

Recommandation n°15: Aligner les règles horaires de la convention CDC sur les pratiques de la place.

[189] Dans le suivi du respect de la convention, il conviendrait de parler de « fiche de signalement » et non pas de « fiche d'incident » dès l'instant où le fait signalé n'a pas forcément nécessité d'action correctrice. De plus, la pertinence d'une fiche de signalement pour écart à la prévision ne se justifie pas pour les écarts d'un faible montant, au regard des flux ACOSS et CDC (inférieurs à 500 M€). Enfin, le déclenchement des pénalités devrait être réservé aux seuls cas où l'incident n'a pu être évité, malgré une action correctrice.

Recommandation n°16: Dans la future convention, ne plus parler d'incident mais de signalement lorsque la situation a pu être redressée par une action correctrice, relever à 500 M€ au moins le seuil des fiches de signalement et réserver les pénalités aux cas les plus exceptionnels où des mesures correctrices n'ont pu éviter la survenue de l'incident.

[190] Alors que, contrairement aux autres organismes de sécurité sociale, l'ACOSS n'a pas la possibilité de choisir son partenaire bancaire pour la tenue de ses comptes, il serait souhaitable que, à l'occasion de la prochaine renégociation à conduire l'année prochaine, la convention ACOSS-CDC soit rééquilibrée dans le sens d'un fonctionnement plus conforme aux pratiques de place et aux règles habituelles qui régissent les relations entre une institution et sa banque, afin d'alléger la charge de travail tant de l'ACOSS que de la CDC.

[191] Par ailleurs, la mission invite l'ACOSS et ses tutelles à s'interroger sur l'opportunité d'élargir le champ des activités bancaires qui pourraient être confiées à la Banque de France dans le cadre de l'article D 225-3 du CSS.

[192] Aujourd'hui, l'Agence ne peut utiliser son compte à la Banque de France que comme un compte de secours ou un compte de délestage de son compte courant centralisateur à la CDC. Sans remettre en cause la relation privilégiée entre la CDC et l'ACOSS dans la tenue des comptes bancaires de l'ACOSS, il pourrait ainsi être envisagé, afin d'alléger les procédures, les frais financiers et les pénalités liés à la gestion de trésorerie, de permettre à l'ACOSS d'effectuer tout ou partie de ses opérations de financement sur son compte à la Banque de France, ce compte étant ensuite vidé partiellement en fin de journée sur le compte courant centralisateur à la CDC, comme les comptes des URSSAF.

Recommandation n°17: Modifier l'article D 225-3 du code de la sécurité sociale pour élargir les possibilités d'utilisation par l'ACOSS de son compte à la Banque de France.

4 LA POLITIQUE DE FINANCEMENT DE L'ACOSS DOIT ETRE ADAPTEE A LA NATURE DES BESOINS ET DES RISQUES AUXQUELS L'AGENCE FAIT FACE

4.1 Les sources de financement de l'ACOSS ont été diversifiées

4.1.1 L'ACOSS se finance sur les marchés de Londres et de Paris

[193] Les financements autorisés à l'ACOSS sont définis à l'article L. 139-3 du CSS, qui précise que ses « *ressources non permanentes [...] ne peuvent consister qu'en des avances de trésorerie ou des emprunts contractés pour une durée inférieure ou égale à douze mois auprès de la Caisse des dépôts et consignations ou d'une ou plusieurs sociétés de financement ou d'un ou plusieurs établissements de crédit agréés dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen* » et que l'ACOSS « *est également autorisée à émettre des titres de créances négociables, dans les mêmes conditions de durée* » .

[194] Comme indiqué *supra*, les emprunts de moins de douze mois auprès de la CDC ont été de la source historique de financement. Les titres de créance négociables, également de moins d'un an, constituent aujourd'hui la principale source de couverture par l'ACOSS de ses besoins en trésorerie.

[195] Les ECP comme les NeuCP appartiennent à ce que les textes européens appellent « instruments du marché monétaire », et partagent des caractéristiques communes. Leur maturité est de moins d'un an. Les procédures d'émission et la réglementation sont allégées, et l'ensemble des émissions peut avoir lieu rapidement et facilement sous le couvert d'un programme d'émission unique, document juridique présentant les caractéristiques des titres émis.

[196] Les différences sont faibles entre les deux instruments, notamment du point de vue des émetteurs. Les ECP, dont le marché est à Londres, sont moins réglementés, et leur conclusion est entièrement décentralisée, tandis que les NeuCP, dont le marché est à Paris et qui sont créés par le code monétaire et financier, sont légèrement plus encadrés et donnent lieu à dépôt du programme d'émission auprès de la Banque de France, qui par ailleurs publie des statistiques sur le marché. Dans les deux cas, l'émission se fait par l'intermédiaire d'une banque qui met en contact l'émetteur et l'investisseur.

[197] À l'ACOSS, des NeuCP en euros sont utilisés pour le très court terme (la maturité moyenne des émissions en 2016 était de 24 jours, cf. tableau de synthèse en annexe 4), tandis que des ECP en devises assortis d'un contrat d'échange sont utilisés pour le « moyen-court terme » (la maturité moyenne des émissions en 2016 était de 65 jours).

4.1.1.1 L'ACOSS émet des ECP à Londres pour ses besoins de « moyen-court terme »

[198] Les ECP de l'ACOSS peuvent être émis en euros ou en devises. Dans ce dernier cas, l'Agence doit conclure simultanément, avec la banque ayant organisé le placement de l'ECP, un contrat d'échange (ou *swap*). Le fonctionnement global est alors le suivant : l'investisseur verse les fonds en devises, qui sont changées en euros puis perçues par l'ACOSS ; au terme, l'ACOSS rembourse en euros, et la banque se charge, au titre du contrat d'échange, de convertir ces euros en devises au cours du jour, quelle que soit l'évolution du cours entre la souscription et le remboursement. L'ensemble composé de l'émission en devises et du contrat d'échange se comporte donc comme une émission en euros (voir 4.2.2.2). Enfin, l'examen du document d'émission révèle

que le droit des émissions est britannique. Toutefois, il est précisé que les actifs situés en France ne peuvent être saisis.

[199] L'ACOSS constate que les circonstances de marché actuelles font qu'une émission en devises avec contrat d'échange se fait à un taux plus intéressant (plus bas) qu'une émission en euros, ce qui la conduit à émettre ses ECP principalement en devises. Dans le cas où ces taux se croiseraient, il conviendrait naturellement d'adapter les émissions afin de bénéficier d'un taux plus faible en euros.

[200] La méthode actuelle de comptabilisation de ces opérations est déficiente, ce que l'ACOSS a identifié et compte corriger dès lors que le plan comptable unique des organismes de sécurité sociale (PCUOSS) aura été adapté. En effet, les opérations en devises avec contrat d'échange sont comptabilisées en euros, alors qu'il conviendrait de faire apparaître deux opérations distinctes, l'une étant une dette en devises, l'autre un contrat d'échange, sans compensation. Cette comptabilisation fera inévitablement apparaître des pertes ou gains sur instruments financiers à terme ; ces pertes ou gains devront donc être expliqués et remis en perspective, notamment au regard des pertes ou gains de change symétriquement constatés sur les émissions elles-mêmes.

Recommandation n°18: Respecter le principe comptable de non-compensation pour la comptabilisation des opérations sur contrats d'échange.

4.1.1.2 L'ACOSS émet des NeuCP à Paris pour ses besoins de très court terme

[201] Les NeuCP, appellation commerciale des titres de créance négociable à court terme, sont les successeurs des bons de trésorerie utilisés de longue date par l'Agence.

Encadré 3 : Le marché des NeuCP

Le marché des NeuCP est le 1^{er} marché d'instruments financiers à court terme en zone euro, avec un cumul annuel d'émissions à 1 195 Md€ en 2016 et environ 280 émetteurs actifs. Les NeuCP peuvent être libellés en euros ou en devises, à court ou moyen terme.

La Banque de France estime que, par son fonctionnement et ses garanties réglementaires, le NeuCP offre des avantages, notamment la transparence assurée par les données de marché qu'elle publie (encours par devise, par notation, par maturité, par émetteur) et l'infrastructure mise en place. Par ailleurs, les contraintes pesant sur les émetteurs sont faibles et les formalités minimales.

Toutefois, les encours sont essentiellement libellés en euros. Ainsi, fin septembre 2017, sur des encours totaux de 270 Md€, 241 milliards étaient libellés en euros, 15 en livres, et 11 en dollars, le reste (2 Md€) dans quatre autres devises. Ces encours, cependant, vont croissant.

Enfin, les encours d'ECP sont majoritairement issus du secteur bancaire (75 %), mais cette tendance est accrue pour les émissions en devises, à 94 % bancaires.

Source : Banque de France.

[202] L'ACOSS ne peut, aux termes de son plan de financement approuvé par les tutelles, procéder à des émissions de NeuCP en devises. Cette restriction pose un problème de cohérence : dans la mesure où ces opérations sont autorisées lorsqu'il s'agit d'ECP émis à Londres, on ne voit pas pourquoi elles ne le seraient pas pour des NeuCP, équivalents, émis à Paris.

[203] Par ailleurs, de telles émissions permettraient au marché des NeuCP de s'élargir, en développant les encours en devises aujourd'hui minoritaires. Le maintien d'un tel marché en France pourrait constituer un enjeu économique important, notamment dans la perspective d'une

sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne. On notera par ailleurs que les émissions de NeuCP de l'ACOSS sont soumises au droit français.

[204] Toutefois, la profondeur de marché est plus faible, et il y a donc un risque que les taux disponibles soient moins intéressants, et les montants pouvant être placés moindres. Il n'est pas non plus garanti que l'offre accrue en devises suffise à attirer des investisseurs étrangers. Les retours des grandes banques interrogées par l'ACOSS sont d'ailleurs mitigés.

[205] Quoi qu'il en soit, l'ouverture de possibilités supplémentaires ne peut nuire, dans la perspective notamment d'avoir le plus d'accès possibles à la liquidité afin de limiter le risque. La mission considère cependant que l'utilisation des NeuCP doit se faire à coût équivalent, et non conduire à un renchérissement significatif des financements.

4.1.1.3 Les éventuelles difficultés liées au Brexit restent pour l'instant incertaines

[206] Le marché des ECP étant situé à Londres, des difficultés potentielles ont été envisagées par plusieurs interlocuteurs de la mission. Toutefois, pour l'instant, aucune situation précise n'est citée comme posant objectivement problème. Quelques remarques ont été faites sur :

- la compensation des contrats financiers, qui doit selon le droit européen avoir lieu sur le territoire d'un membre de l'Union ;
- la possibilité de payer en euros hors du territoire de l'Union ;
- la possibilité pour des prestataires extérieurs à l'Union de proposer leurs services à des personnes de l'Union.

[207] Pour l'instant, en l'absence d'éléments certains, la mission considère qu'aucun changement n'est nécessaire. Il convient toutefois de surveiller la situation et de se ménager toutes autres possibilités d'accès à la liquidité pour le cas où il deviendrait impossible d'accéder au marché à Londres. Notons toutefois que ce problème dépasse largement la seule situation de l'ACOSS, puisqu'il concernerait aussi bien l'ensemble des banques et grandes entreprises européennes ; il est donc douteux qu'une telle impasse se produise sans solutions.

Recommandation n°19 : Utiliser indifféremment les ECP et les NeuCP, en euros comme en devises, en fonction des conditions sur les marchés financiers et notamment de leur profondeur et des taux.

4.1.1.4 Des sources bancaires à maintenir et développer

[208] Chaque fin d'année, en application de la convention, l'Agence demande à la Caisse des dépôts une cotation pour des engagements de financement pour l'année qui suit. En fonction des propositions reçues et des conditions de marché, elle peut décider ou non d'y donner suite. Elle a également mis en place récemment une ligne de financement auprès de la Banque postale, testée avec succès fin 2017.

[209] Ces lignes de financement, fermes ou optionnelles, différées ou immédiates, sont susceptibles de diversifier les sources et donc de diminuer le risque de liquidité.

Recommandation n°20 : Poursuivre la diversification des sources de financement auprès des banques et de la Caisse des dépôts.

4.1.2 Le placement des excédents est trop restrictif

4.1.2.1 Il est nécessaire de fixer une limite maximale au surcroît de trésorerie constaté en fin de journée

[210] La gestion d'une trésorerie crée inévitablement des excédents liés aux fluctuations des besoins et des financements. Il est par exemple nécessaire de construire progressivement, avant un grand décaissement, le financement nécessaire, ce qui implique, durant cette période, des excédents. La prudence, comme l'interdiction d'un compte central débiteur, peuvent conduire à une tendance excédentaire qui, si elle n'est pas excessive, n'est pas signe de mauvaise gestion. L'existence d'aléas pouvant aller jusqu'à 2 Md€ d'un jour sur l'autre, comme la mission l'a relevé *supra*, au point 3.2., justifie d'autant plus la constitution d'une marge de précaution à due proportion.

[211] Cependant, cet argument n'explique pas pourquoi le niveau moyen des soldes en fin de journée s'est significativement élevé depuis 2016, comme la mission le relève *supra*, en partie 2. En effet, cette augmentation ne peut être reliée ni à la progression du volume des flux gérés par l'ACOSS, qui est réelle mais qui reste limitée, ni à l'augmentation de la volatilité des annonces, que l'on ne constate pas sur la période.

[212] Il faut donc considérer qu'il s'agit là d'un effet de la situation particulière que l'on observe actuellement sur les taux d'intérêt. Cette situation est en effet doublement exceptionnelle :

- d'abord parce que, en environnement de taux négatifs, l'endettement génère des produits financiers : d'un point de vue étroitement budgétaire, on pourrait donc penser rationnel de ne pas restreindre le volume des émissions, puisque celles-ci génèrent des produits financiers, sous réserve du point suivant ;
- ensuite parce que, non seulement les taux sont négatifs pour l'ACOSS, mais ils sont plus négatifs lorsqu'elle emprunte que lorsqu'elle place ou conserve cet argent, ce qui est le cas depuis 2016 ; dans le cas contraire, il y a un coût d'opportunité qui rend l'opération non rationnelle ; cette restriction étant absente actuellement, cela peut expliquer pourquoi, sans forcément chercher à « trop » emprunter, l'ACOSS ne se restreint pas lorsqu'elle constate une opportunité d'émission supérieure à ce qui lui serait strictement nécessaire.

[213] La mission ne remet pas en cause la rationalité financière de telles opérations, qui ont pu concourir à l'augmentation du volume des disponibilités de l'ACOSS depuis 2016 et à la progression de ses produits financiers sur la même période. Mais elle rappelle que l'ACOSS n'est autorisée à emprunter que pour assurer le financement de la *trésorerie* du régime général (et des organismes partenaires qui lui confient cette responsabilité), et non le financement de ce régime lui-même.

[214] Elle considère donc que les emprunts doivent être strictement proportionnés à la réalité des besoins de financement de trésorerie, y compris la marge de précaution nécessaire pour pallier le risque lié aux écarts de prévision en cours de mois, mais sans aller au-delà. Ce besoin doit être explicité dans la préparation des décisions financières, et respecté dans leur mise en œuvre.

Recommandation n°21: Dans la période actuelle de taux négatifs, expliciter la limite maximale acceptable pour les disponibilités de l'ACOSS en fin de journée en fonction des seuls besoins liés au financement de sa trésorerie. Appliquer cette limite dans la politique d'émission, et justifier les éventuels dépassements en cas de circonstances imprévues.

[215] Cette limite pourrait, par exemple, se présenter comme une formule proposée par l'Agence à sa tutelle et tenant compte notamment :

- des échéances à venir ;
- de leur date ;
- des sources de financement déjà acquises ;
- de l'incertitude sur les prévisions, qui est déjà mesurée dans des statistiques compilées par l'Agence afin d'être présentées aux agences de notation ;
- d'un maximum d'émission envisageable par période.

[216] Il va de soi qu'une telle formule mécanique ne saurait remplacer l'expertise et le travail des trésoriers ; néanmoins, elle fournirait un guide utile.

4.1.2.2 Les conditions de placement par l'ACOSS de sa trésorerie excédentaire doivent être assouplies

[217] Une fois que l'ACOSS a fixé un niveau maximal acceptable pour son solde en fin de journée, la question se pose du remplacement de ces liquidités.

[218] Les textes organisant les possibilités de placement distinguent deux situations. Les excédents dits « durables », mentionnés à l'article R. 255-2, sont réalisés lorsque le point bas de trésorerie de l'année est positif, ce qui n'est pas le cas actuellement. Ils peuvent être placés en valeurs d'État ou en valeurs garanties par l'État (R. 255-4). Les « autres disponibilités », quant à elles, peuvent être placées dans les conditions définies par l'arrêté du 3 mars 2011 modifié, c'est-à-dire par prise en pension de titres de l'État ou de la CADES.

[219] Les dispositions concernant les excédents non durables, c'est-à-dire les autres disponibilités, appellent l'observation suivante : elles sont particulièrement restrictives en ce qui concerne les opérations admissibles, mais sans que ces restrictions soient liées aux risques encourus. Ainsi, les prises en pension de titres d'État sont admises, et depuis 2012 les titres de la CADES, mais pas ceux d'autres émetteurs garantis par l'État, qui sont par conséquent de même qualité. Par ailleurs, les prises en pension sont autorisées, mais pas la détention (permise uniquement dans le cas des excédents durables).

[220] Enfin, l'agence n'est pas autorisée à placer directement, auprès de l'État, des disponibilités excédentaires, ce qui serait notamment utile si l'AFT avait concomitamment un besoin de trésorerie, à l'instar de ce que l'AFT et la CADES pratiquent déjà à l'égard de l'ACOSS dans le cadre des « mutualisations de dette sociale » (*cf. supra*). Réciproquement, alors que l'AFT pratique des opérations de prêt « en blanc » (c'est-à-dire sans collatéral) auprès de banques, il semble que de telles opérations ne soient pas permises auprès de l'ACOSS. Pourtant, cela permettrait de mutualiser plus facilement les trésoreries, notamment en cas d'urgence.

Recommandation n°22 : Permettre la détention de titres émis par l'État ou bénéficiant de sa garantie. Permettre le placement de disponibilités de l'ACOSS directement auprès du Trésor, et inversement.

4.1.2.3 D'autres évolutions présenteraient en revanche des inconvénients

[221] D'autres opérations financières pour le placement des excédents pourraient être envisagées.

[222] Le **prêt en blanc** consiste à placer les liquidités auprès d'une banque, sans collatéral (à l'inverse des prises en pension, qui s'accompagnent du transfert d'un titre de bonne qualité). Le prêteur encourt donc un risque de défaut. L'autorisation de telles opérations à l'ACOSS conduirait à voir cet établissement public emprunter à un taux faible (lié à son statut public), et replacer les liquidités en question à un taux plus élevé, mais assorties d'un risque (le défaut de la contrepartie). Il semble à la mission que le risque en question, quelque éloigné qu'il soit si on sélectionne des banques dont le crédit est de bonne qualité, n'est pas acceptable dans la mesure où les fonds qui serviraient ensuite à combler la perte ainsi réalisée seront issus de cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires.

[223] L'agence avait également émis le souhait, en cas de prises en pensions, de pouvoir conclure si le besoin de liquidité s'accroissait une **mise en pension avec une tierce contrepartie** afin d'en annuler l'effet et de disposer à nouveau des liquidités. Il était proposé, notamment, d'anticiper la conclusion de la seconde opération (dans laquelle l'Agence met en pension) de façon à diminuer le risque que le titre dû au titre de la première opération (dans laquelle l'Agence prend en pension) ne soit pas disponible.

[224] La mission ne voit pas d'objection fondamentale à cette opération dans laquelle le risque reste limité dans la mesure où, à tout instant, l'Agence dispose soit des liquidités, soit de titres d'État. Toutefois, la mise en place de cette possibilité n'est pas urgente, aucune mise en pension n'ayant lieu actuellement. Par ailleurs, il conviendra de préciser les règles exactes et limites, et de chiffrer précisément les risques et pénalités éventuels, mais aussi les enjeux, avant d'accorder une éventuelle autorisation.

[225] La mission considère, à ce sujet, que la mise à jour nécessaire des modalités de fonctionnement des comptes bancaires de l'Agence et l'extension recommandée plus haut des possibilités de placement pourraient suffire à apporter la souplesse nécessaire à la gestion des excédents ponctuels de trésorerie.

Recommandation n°23 : Ne pas autoriser l'ACOSS à recourir aux prêts en blanc, mais envisager la possibilité de mises en pension de titres préalablement pris en pension, sous réserve d'une étude précise des risques, coûts, et enjeux. Dans l'immédiat, engager les modifications de texte nécessaires tout en maintenant l'interdiction dans le plan de financement.

4.2 La gestion des risques et les règles de fonctionnement devraient être rationalisées

4.2.1 Les relations avec les tutelles engendrent des délais

[226] L'ACOSS élabore chaque année un document de politique de financement, de placement et de gestion des risques financiers, suivant une structure convenue avec les tutelles. Ce document, bien plus important que le simple programme d'émission approuvé par les tutelles mentionnée par l'article L. 139-3, comporte :

- le profil de trésorerie pour l'année en question ;
- le rappel des financements et placements disponibles, avec des éléments relatifs à l'année écoulée ;
- le scénario de financement pour l'année en cours ;

- une analyse des risques pesant sur les prévisions et la réalisation du plan, et les limites et plafonds adoptés ;
- des annexes, dont des éléments sur l'année écoulée, des guides de procédure sur les ratios, le rapport d'audit externe.

[227] Ce plan, très complet, donne une vision claire de l'activité, des opérations, et des risques associés. On constate toutefois qu'il est en général communiqué et approuvé pendant l'année qu'il est censé régir, avec une nette amélioration depuis 2016 puisque le plan est désormais approuvé au milieu de l'année, et non en décembre.

Tableau 5 : Dates d'envoi et d'approbation du plan

Année	Date d'envoi par l'ACOSS	Date d'approbation par la DSS
2013	1er août	2 décembre
2014	28 février	28 novembre
2015	20 mars	18 décembre
2016	3 juin	28 juin
2017	31 mai	24 juillet

[228] Ce document comporte des aspects distincts :

- des explications de principe sur le fonctionnement de la trésorerie et des instruments ;
- le bilan de l'année écoulée, qui permet notamment de vérifier le respect des règles sur cette période ;
- les projections et prévisions pour l'année qui suit, c'est-à-dire le plan de financement proprement dit, ainsi que les risques relatifs à cet exercice ;
- des éléments pérennes, et notamment les règles de financement et d'investissement ou la politique de gestion des risques.

[229] Par ailleurs, la mission constate que des questions restent en suspens longtemps après avoir été soulevées, sans trouver de réponse claire (positive ou négative). Il s'agit par exemple de la question des dérivés de taux, soulevée pour la première fois en 2012, de la communication au public de la note de long terme attribuée à l'ACOSS par les agences de notation, ou encore de l'émission de NeuCP en devises.

[230] Ces constats incitent la mission à recommander plusieurs évolutions. Ces modifications, en diminuant la taille et l'importance du document à approuver annuellement — qui plus en est en période de LFSS, permettraient vraisemblablement de commencer l'année avec un plan de financement approuvé. De plus, les discussions plus stratégiques, portant par exemple sur les règles d'investissement ou les limites, seraient extraites du cycle annuel de discussion budgétaire et pourraient être tenues à des moments plus adaptés, afin d'éviter notamment que les questions à traiter ne restent sans réponse pendant trop longtemps.

Recommandation n°24: Scinder le document unique actuel en plusieurs parties, approuvées, s'il y a lieu, dans des conditions différentes par les tutelles.

- **Les explications générales sur les instruments ou le fonctionnement de la trésorerie**, qui sont des éléments informations **n'appelant pas d'approbation**, seraient communiqués à la tutelle à chaque modification.
- **Le bilan de l'année N** serait communiqué, pour information également et donc **sans approbation**, à la tutelle au début de l'année N+1, en même temps que les comptes.
- **Les projections et prévisions pour l'année N+1**, c'est-à-dire le plan d'émission proprement dit ainsi que l'analyse de risque pour cette année, seraient communiquées en fin d'année N, et, après les modifications nécessaires pour prendre en compte les mesures votées en LFSS, **approuvées avant le début de l'année N+1**.
- **Les règles d'investissement et politiques de gestion du risque** feraient l'objet de discussions séparées, dont les conclusions seraient retranscrites séparément dans un document pérenne **approuvé** par les tutelles.

4.2.2 La gestion des risques financiers auxquels l'Agence est soumise

[231] Les éléments qui figurent ci-dessous sont relatifs à la gestion de trésorerie à proprement parler, c'est-à-dire aux opérations rendues nécessaires par le décalage des entrées et des sorties de liquidité dans un système globalement à l'équilibre ; ils ne concernent pas les déficits accumulés qui ont un caractère durable (pluri-annuel) et qui, pour l'instant, sont gérés de la même façon (voir à ce sujet la partie 5).

4.2.2.1 L'utilisation de dérivés de taux n'apparaît pas nécessaire pour la gestion de trésorerie à proprement parler

[232] L'ACOSS ne dispose pas d'une politique de gestion du risque de taux. Ainsi, le coût de financement dépend des taux rencontrés au moment de chaque émission, et ne peut être connu à l'avance. Toutefois, de façon ponctuelle, quelques contrats d'échange ont été conclus, sur autorisation expresse de la tutelle et à la demande de l'Agence.

Encadré 4 : Le fonctionnement d'un contrat d'échange de taux

Les premiers contrats d'échange (ou *swaps*) ont été conclus au début des années 80. Dans un *swap* de taux, une partie accepte de payer à l'autre les intérêts correspondant à un certain taux d'intérêt sur un montant fictif appelé *nominal*. En échange, elle recevra de l'autre partie les intérêts correspondant à un autre taux, appliqués au même montant. Le nominal lui-même n'est pas échangé (il serait de toute façon dû par les deux parties) ; il n'est pas non plus requis que l'une des parties ait par ailleurs souscrit un emprunt au taux en question sur le nominal en question.

Les contrats d'échange de taux les plus courants consistent en l'échange d'un taux fixe contre un taux variable : l'une des parties s'engage à payer un taux fixe, l'autre à payer, par exemple, un Euribor. On rencontre aussi des situations dans lesquelles les deux jambes sont variables, ou des situations dans lesquelles l'une au moins des deux jambes n'est pas fixée au moment de la conclusion du contrat (seule la règle qui permettra ultérieurement de la déterminer est fixée).

S'il est possible en principe que deux acteurs quelconques concluent directement entre eux un *swap*, l'un des deux acteurs est en général une institution financière. Afin d'obtenir la bonne fin du contrat, il est préférable de s'assurer de la qualité de cette contrepartie, de diversifier, et de mettre en place un accord de *collatéral*, décrit ci-dessous.

Par construction, un contrat d'échange n'a pas de valeur au moment de sa conclusion, il est coté par l'ajustement des valeurs des deux jambes. Toutefois, au fur et à mesure que les taux varient, l'un des deux acteurs verra son obligation prendre une valeur supérieure à celle de l'autre. Il réclamera alors que celui-ci lui verse un montant, appelé collatéral, correspondant à l'écart entre ces valeurs. Dans le cas inverse, c'est à lui de verser un tel montant.

Ainsi, en cas de défaut de la contrepartie, le collatéral et un nouveau contrat d'échange devraient suffire à couvrir la variation des taux.

Les modalités d'ajustement du collatéral, ainsi que l'ensemble des détails d'exécution et de calcul sont définies dans des accords standard.

Source : HULL, *Options, Futures and other Derivatives*.

[233] Les caractéristiques et motivations d'opérations réalisées ou envisagées ont été communiquées à la mission par l'Agence.

[234] Par courrier d'août 2012, des opérations réelles sont proposées par le directeur de l'Agence aux directeurs du budget et de la sécurité sociale pour 2013. L'objectif est de « *se prémunir contre une hausse imprévue des taux en 2013* », en tenant compte de « *la situation exceptionnelle de la courbe des taux à des niveaux bas* ». L'idée était de se constituer un « socle » à taux fixe, au-dessus duquel des opérations au fur et à mesure des besoins se feraient principalement à taux variable, menant globalement à une part de taux fixe comprise entre 50 % et 70 %.

[235] Fin 2012, deux opérations sont réalisées à titre de test : une conversion de taux variables en taux fixe, une conversion de taux fixe en taux variable. Les durées (14 et 12 jours), les montants (10 M€), les résultats (-58 € et 14 €), rendent effectivement ces opérations négligeables. Elles confirment que les circuits financiers et comptables fonctionnent correctement.

[236] Toutefois, le plan proposé ne verra pas le jour sous cette forme. Chacune des opérations menées ultérieurement fera en réalité l'objet d'une autorisation séparée, accordée par les tutelles.

Encadré 5 : Détail de trois opérations effectivement conduites par l'ACOSS

Une première opération a lieu en janvier 2013. L'ACOSS indique, par message de son directeur financier daté du 8 janvier, alors qu'elle n'a pu trouver, pour financer le socle, suffisamment de contreparties acceptant un taux fixe, et qu'une grande partie de ce socle se trouve donc financée à taux variable. Il est donc demandé de convertir ce financement de taux variable à taux fixe. Budgétairement, l'opération aurait l'avantage — ce dont la mission convient — de fixer le coût de l'emprunt. Il est par ailleurs mentionné que les effets sur la charge de financement seront au pire d'« 1 M€ si, cas extrême, l'Eonia moyen sur les mois à venir devait être négatif », tout en couvrant contre une remontée forte des taux courts.

Une seconde opération est mentionnée par message du 2 juillet 2015. Un prêt auprès de la Caisse des dépôts, commençant en juin, avait été souscrit, à taux fixe ; ce taux, toutefois, devait être fixé en référence aux taux courts en vigueur juste avant le début de prêt, à une date qui coïncidait avec une importante réunion relative à la situation de la Grèce ; l'ACOSS n'avait pu, alors, conclure le contrat d'échange qui lui aurait permis de fixer le taux en question. Un autre emprunt commençait le 9, dont le taux était fixé sur la base de l'Euribor du 7, et l'agence proposait donc de fixer le taux sur une base connue (Euribor 3 juillet, avec un taux ne dépassant en tout cas pas 0,03 %). À nouveau, l'opération pouvait être perdante ou gagnante, mais la variabilité en avait disparu.

Enfin, en février 2016, les anticipations du marché paraissent à l'ACOSS excessivement basses (le contrat d'échange étant à -0,39 %, tandis que l'Eonia du jour est de -0,23 %). Il est donc proposé de s'engager dans un *swap* jusqu'à la fin de l'année, pour un nominal de 3 Md€, de façon notamment à fixer une partie des frais financiers.

[237] Le premier constat est que la situation actuelle, dans laquelle la tutelle délivre des autorisations opération par opération, n'est pas adaptée et ne devrait pas perdurer. Elle procède d'une confusion entre le rôle d'une tutelle, qui est de fixer des principes et des objectifs, et le rôle d'une caisse nationale, qui est de mettre en œuvre une politique.

[238] Cette confusion des rôles est aussi celle des responsabilités, puisque c'est normalement l'ACOSS qui doit être comptable de sa propre gestion de trésorerie, pas la DSS ni la DB, ni même les cabinets ministériels jusqu'auxquels la demande est parfois remontée. Ce point est d'autant plus important que ces deux directions d'administration centrale ne disposent pas des compétences financières très spécifiques qui permettraient de juger de l'intérêt de chaque opération, prise individuellement. Du point de vue de l'ACOSS, la décision comme l'absence de décision sont susceptibles d'être critiquées, par exemple lors de la présentation des comptes, si l'alea envisagé ne s'est pas réalisé, ou si, au contraire, un alea s'est réalisé sans couverture. Enfin, ce mécanisme est peu pratique, nécessitant des échanges en urgence dans un calendrier qui n'est pas forcément compatible avec ces opérations de marché.

[239] Quelle que soit la solution adoptée, la mission recommande donc avant tout **la détermination d'un cadre clair, s'imposant à l'ACOSS, mais laissant cette dernière libre, dans les limites fixées par les tutelles, de prendre des décisions opération par opération.**

[240] Concernant l'opportunité de telles opérations, la mission remarque en premier lieu que les enjeux sont limités. En effet, il n'est pas souhaitable de conclure des contrats d'une maturité supérieure à un an : une telle manœuvre serait un contournement de l'esprit de la loi, qui limite à un an l'endettement de l'ACOSS — mais, cependant, cela ne serait formellement pas interdit. Par ailleurs, les financements de marché conclus par l'ACOSS, qu'ils soient à taux fixes ou à taux variables, sont de courte durée (en 2017, 17 jours en moyenne pour les NeuCP, 91 pour les ECP). Ainsi, même pour un financement à taux fixe, ce taux étant fixé à l'émission en référence aux taux variables qui ont cours ailleurs, le taux n'est valable que pour une courte durée. Les pertes ou gains sont donc limités à la variation durant ces quelques mois des taux. À titre d'illustration, pour l'opération de janvier 2013 mentionnée plus haut, les effets sont au plus d'un million sur un

nominal de trois milliards. Ces montants peuvent paraître importants dans l'absolu, mais, relativement à l'ampleur des opérations financières, sont en réalité faibles.

[241] Par ailleurs, on observe que les justifications d'une opération sur contrats d'échange peuvent être diverses. L'opération de 2013 mentionnée ci-dessus visait à fixer un taux sur le socle, à réaliser un budget, et à figer un niveau des taux perçu comme particulièrement bas. La seconde opération, en 2015, visait à se protéger contre une variation des taux sur une brève période susceptible d'avoir des conséquences plus importantes (le taux en question serait en effet resté figé pour toute la période du prêt à taux fixe qui commençait quelques jours plus tard). L'opération de 2016 avait une visée budgétaire et de stabilisation des frais financiers.

[242] Trois catégories de motivations sont donc présentes, selon les cas :

- une anticipation sur les évolutions futures des taux courts ou plus généralement de la courbe des taux : les taux offerts apparaissent « intéressants », c'est-à-dire matériellement inférieurs ou supérieurs (suivant le cas) aux taux de financement qui seraient obtenus autrement au fil de l'eau ;
- une volatilité importante : le niveau des taux risque de varier fortement, et cette variation aurait un effet important, mais il n'y a pas d'anticipation particulière ;
- la « sécurisation » d'un budget : il s'agit d'une autre vision de la catégorie précédente, mais cette fois-ci sous un angle budgétaire (s'assurer que la charge financière inscrite au budget sera réalisée).

La mission considère que des opérations sur instruments financiers à terme ne devraient pas être menées sur la base d'anticipations de taux, et que, par principe, prendre une position active sur l'évolution future des taux d'intérêt dépasse la gestion de trésorerie. De plus, quand bien même les anticipations ainsi construites seraient raisonnables, par exemple en cas de creux de marché, elles risquent toujours de n'être pas réalisées, et exposent l'Agence à un risque d'image si des pertes importantes doivent être affichées dans la catégorie des instruments dérivés. On notera par exemple que pour 2012 des taux d'Eonia de 0,35 % et un financement à 0,5 % apparaissaient très favorables (lettre du directeur général de l'ACOSS), qu'elles étaient même devenues ensuite encore plus favorables en juillet (taux se rapprochant de 0) ; elles se sont cependant encore améliorées ultérieurement. De même, alors qu'en février 2016 un contrat d'échange à -0,39 % apparaît comme une opportunité à saisir tandis que l'Eonia est à -0,23 %, ce taux atteindra un plus bas à -0,356 % en mai, puis à nouveau en novembre et en décembre, avec une moyenne sur l'année à -0,320 %, ce qui amoindrit l'intérêt de l'opération.

[243] À titre de comparaison, l'UNEDIC a indiqué à la mission avoir fait le choix de privilégier un objectif de simplicité dans sa politique de financement ; en conséquence, elle n'utilise pas ce type d'instruments, et elle n'émet pas non plus de dette en devises, pour les mêmes raisons.

[244] En conclusion, la mission envisage deux possibilités.

- **L'interdiction complète de tout échange de taux.** Cette solution a l'avantage de décharger, et la tutelle, et la caisse nationale, de toute responsabilité en cas d'opération au résultat négatif comme en cas d'absence d'opération dont le résultat aurait été positif. Elle permet une gestion plus simple, plus facile à expliquer aux administrateurs comme au public, et ne fait pas apparaître dans les comptes de mouvements importants liés aux produits financiers. En revanche, elle laisse variable la charge d'intérêt de l'établissement, qui est alors fonction des taux survenant au cours de l'année ainsi que, mais plus marginalement, de la tendance des investisseurs à favoriser taux fixes ou taux variables.

- **La mise en place systématique d'échanges de taux pour n'être soumis qu'aux taux variable.** Cette politique, entièrement déterminée, aurait le même effet protecteur sur les tutelles et l'Agence. En revanche, elle ferait apparaître dans les comptes le résultat lié aux instruments financiers, ainsi que leurs effets au bilan et hors-bilan, ce qui nécessite d'expliquer clairement comment lire ces résultats en conjonction avec les charges d'intérêt proprement dites. Elle aurait toutefois l'avantage d'éviter la charge liée à un taux fixe trop élevé sur un nominal important, en cas notamment de volatilité des taux.

Recommandation n°25 : Dans le cadre de la gestion de trésorerie, soit interdire toute opération d'échange de taux, soit les rendre systématiques pour passer intégralement en taux variables.

[245] Il convient d'insister en conclusion sur le fait que cette recommandation et le raisonnement qui y mène ne sont valables que dans le cas de dettes à court et très court terme. Dans la mesure où l'ACOSS gère actuellement avec des techniques de trésorerie une dette plus importante qui ne sera amortie qu'à long terme, il y a effectivement sur cet encours massif un véritable risque de taux ; cette situation fait l'objet d'une discussion plus approfondie *infra* (partie 5.).

4.2.2.2 L'utilisation actuelle de dérivés de change est adéquate

Encadré 6 : Le fonctionnement d'un contrat d'échange de devises

Les contrats d'échange de devises, ou *swaps* de change, partagent avec les contrats d'échange de taux de nombreuses caractéristiques.

Toutefois, il s'agit ici d'échanger des intérêts exprimés dans une monnaie avec des intérêts exprimés dans une autre monnaie. À l'issue du contrat, les montants nominaux (dans chaque monnaie) sont également échangés. Les taux des deux jambes peuvent être, chacun, fixe ou variable.

De la sorte, la combinaison d'un emprunt en devise avec un contrat d'échange se comporte exactement comme un emprunt en monnaie domestique, dès lors que la somme reçue est immédiatement convertie : lorsqu'une variation de la devise tierce engendre un gain ou une perte, le contrat d'échange varie de façon symétrique. À chaque paiement d'intérêt ou lors du remboursement final, la contrepartie du contrat transforme un paiement en euros à un taux fixé dans le contrat d'échange en un paiement en devises au taux fixé dans le contrat d'échange, qui est aussi le taux garanti à l'investisseur par l'emprunt.

Source : HULL, *Options, Futures and other Derivatives*.

[246] Les émissions en devises de l'ACOSS (pour l'instant uniquement sur le marché londonien des ECP) sont intégralement couvertes par des contrats d'échange. Par conséquent, le risque est en théorie annulé ; il n'est toutefois que limité, cette annulation parfaite n'étant réalisée qu'en cas de fonctionnement correct du contrat.

[247] En pratique, il existe des risques résiduels qu'on peut considérer comme très limités. Le premier serait la conjonction d'un défaut de la contrepartie bancaire du contrat, avec simultanément un mouvement important et instantané de hausse de la devise par rapport à l'euro : en cas de défaut seul, le collatéral reçu antérieurement par l'ACOSS suffit à compenser la variation de la devise depuis l'instant de la souscription jusqu'à la date du défaut.

[248] Le second, additionnel au précédent, serait que le marché des contrats d'échange fût fermé, empêchant ainsi l'Agence de souscrire, pour la durée résiduelle, une couverture. Ce second risque est également limité, puisqu'il suppose en premier lieu que le premier s'est réalisé. Le contrat d'échange de devises est, en effet, assez simple à « fabriquer » à partir d'emprunts dans les

monnaies concernées. Par ailleurs, même au plus fort de la crise financière de 2007-2008, les dysfonctionnements de ce marché (écarts de prix avec la théorie, moindre liquidité) ont été combattus avec succès par l'action coordonnée des banques centrales. Enfin, des problèmes s'étendant au marché des *swaps* seraient avant tout des problèmes de liquidité, qui auraient donc de façon directe un effet bien plus important sur l'ACOSS.

4.2.2.3 La sélection des contreparties doit être renforcée

[249] L'ACOSS, emprunteuse, n'a pas à se soucier autant du risque de contrepartie qu'un investisseur. L'Agence reçoit toutefois quelques engagements dont la bonne fin est importante ; il s'agit notamment des contrats d'échange de devises, mentionnés *supra*.

[250] Le risque de défaut est tout d'abord limité par l'existence d'un collatéral. Il est également limité par un système de plafonds visant à diversifier les expositions. L'Agence estime le montant de ce risque à 80 M€. Les banques avec lesquelles l'ACOSS traite doivent être, selon les règles du plan de financement, de notation au moins BBB (Standard & Poor's) ou Baa3 (Moody's). Une dérogation avait néanmoins été faite pour Bank of America-Merill Lynch.

[251] Par ailleurs, une banque ne peut représenter plus de 45 % de l'ensemble du programme d'ECP (soit 25 Md€ en 2017). Ainsi, en 2016, 40 % des encours provenaient du Crédit agricole, 33 % de la Royal Bank of Scotland. On notera à ce sujet que, si le Crédit agricole est, à la date du présent rapport, noté A/A1, le groupe RBS est quant à lui noté BBB- et Baa3 (même si certaines sociétés de ce groupe bénéficient d'une meilleure notation).

[252] Par ailleurs, les règles telles qu'elles existent aujourd'hui s'appliquent séparément au programme d'ECP. Pour le cas où les NeuCP en devises ou les dérivés de taux seraient autorisés, il conviendrait d'adopter un système global de limites additionnant les expositions à chaque banque qu'elle qu'en soit la source.

[253] La mission considère que, même s'il s'agit d'un risque résiduel s'agissant de contrats avec collatéral, ces règles sont insuffisantes, tant du point de vue de la qualité de crédit des établissements (le BBB et le Baa3 se situant vers le bas de la catégorie dite *investment grade*) que du point de vue de la dispersion théorique ou réalisée. La difficulté provient, en réalité, de l'identification systématique qui est faite entre contrepartie du contrat d'échange sur devises et intermédiaire dans la souscription de l'ECP. En effet, si le marché des *swaps* est ouvert et facilement accessible, la relation avec les banques qui placent le programme est en revanche plus complexe et personnalisée, et interdit d'en avoir un trop grand nombre.

Recommandation n°26: Durcir les règles et limites portant sur les contreparties des contrats financiers, et séparer la souscription du contrat d'échange de l'intermédiation pour l'émission des titres. Exprimer les limites en fonction de l'exposition globale (contrats d'échange en devises, en taux, mises en pension).

4.2.2.4 Les plafonds par type de financement sont dangereux

[254] L'ACOSS est soumise à deux types de plafonds relatifs à ses financements. Il s'agit d'une part des plafonds prévus dans sa politique de financement, en accord donc avec les tutelles, et qui deviennent des règles de financement internes. Il s'agit d'autre part de plafonds annoncés publiquement aux investisseurs dans les documents d'émission. Le plafond des NeuCP, dont la mention est rendue obligatoire dans la présentation du programme d'émission par l'article 6 de l'arrêté du 30 mai 2016 portant réforme des titres de créances négociables, est fixé par

l'Information Memorandum du 20 avril 2017 à 25 M€. Pour les ECP, le plafond est fixé par le document correspondant du 27 juillet 2017 au même montant.

[255] D'une part, le plafond en tant que règle interne de fonctionnement est désormais dépourvu d'utilité. S'il a pu se justifier au début des opérations dans un souci de limiter l'ampleur des tâches à accomplir, il n'apporte sur le fond aucune garantie en terme de risque. D'un point de vue opérationnel, la difficulté n'est pas linéaire, et dépend à la rigueur du nombre d'émissions, pas de leur montant total. D'un point de vue strictement financier, l'ACOSS est emprunteur et dispose donc, durant toute la durée des titres, de l'argent correspondant. Le risque est porté par l'acheteur du titre, et on ne voit pas de quel risque une limitation par type d'emprunt protégerait. En effet, une règle limitant le maximum pouvant être emprunté sur un marché donné n'est pas comparable à une règle d'investissement fixant le maximum pouvant être placé sur un marché donné ou en titres d'un émetteur donné, qui limite effectivement le risque, puisque l'investisseur ne dispose que d'une promesse de remboursement.

[256] À l'inverse, on comprendrait mieux une règle qui, pour limiter le risque de liquidité, imposerait un minimum d'opérations par marché afin de tester régulièrement tous les circuits, pour les garder « vivants » et maintenir le contact avec le plus grand nombre de sources de financement possibles.

[257] D'autre part, même si on conservait une limite interne fixée à l'ACOSS par ses tutelles, il n'y a pas de raison pour que la limite externe figurant dans les programmes d'émission coïncide avec la limite interne, ni même que ces plafonds combinés ou isolés coïncident avec le plafond fixé en LFSS. Le seul principe à respecter, pour cette limite externe, est qu'elle soit fixée à un montant qui convienne aux investisseurs et aux agences de notation.

[258] La fixation de cette limite à un montant trop faible, loin d'être gage de sûreté, est au contraire de nature à faire encourir un risque de liquidité, puisqu'il n'est pas possible de modifier les plafonds en urgence (la modification étant plus facile, d'après l'ACOSS, pour les NeuCP que pour les ECP). Ainsi, si les circonstances de financement sur l'un ou l'autre marché ou la conjoncture économique faisaient apparaître la nécessité d'un endettement supplémentaire sur un marché dont la contrainte est déjà saturée, il s'ensuivrait un défaut ou un non-paiement des prestations, alors même que les financements seraient autrement disponibles.

[259] Par ailleurs, certains investisseurs sont soumis à des ratios d'emprise qui leur interdisent de détenir plus d'une certaine fraction d'une émission. La communication d'un plafond trop bas conduit à les écarter des sources de financement de l'Agence.

[260] La pratique de marché consiste donc à fixer cette limite à un montant bien supérieur à l'encours maximal prévu. Par exemple, l'UNEDIC ajuste ses plafonds sur une prévision pluri-annuelle distincte de la valeur arrêtée chaque année par le Parlement pour la garantie de l'État. Ainsi, le maximum cumulé des trois programmes (NeuCP, NeuMTN³⁵, EMTN³⁶) est de 55 Md€, alors que les encours totaux sont de 32 Md€ en mai 2017. Pour ce qui concerne plus particulièrement les NeuCP, alors que le programme prévoit un maximum de 10 Md€, l'encours était de 3,5 Md€. De même, pour SCNF Réseau, le plafond du programme de billets de trésorerie (NeuCP) est de 3 Md€, avec un maximum d'encours moyen sur les six dernières années atteint en 2014 de 154 M€ ; le plafond du programme d'ECP est de 5 milliards, avec un maximum atteint en 2016 de 1,9 Md€.

³⁵ Équivalent des NeuCP pour le moyen terme.

³⁶ *Euro Medium-Term Notes*, qui seules portent la garantie explicite de l'État.

[261] Ainsi, la détermination de ces limites externes devrait être de la responsabilité de l'ACOSS, opérateur le mieux à même d'apprécier les contraintes de place et les demandes des agences de notation, indépendamment des limites d'endettement qui s'appliquent par ailleurs à l'ACOSS.

Recommandation n°27 : Supprimer les plafonds par type de produit. Laisser l'ACOSS fixer librement les limites externes à un montant suffisamment élevé pour assurer facilement la continuité des opérations, sans pour autant inquiéter les investisseurs, et indépendamment des autres contraintes pesant par ailleurs sur l'endettement. Envisager l'introduction d'une obligation d'activité minimale par source de financement, exprimée par exemple en nombres d'opération.

[262] Dans le même ordre d'idées, l'ACOSS souhaite communiquer sa note de long terme, qui est nécessaire à certains investisseurs pour l'application de leurs propres règles de gestion. Cette notation est systématiquement accordée par les agences, pour qui elle est un préalable à la détermination de la note de court terme qui est elle communiquée au public ; son existence est donc connue. Par ailleurs, le raisonnement permettrait même de connaître cette note, notamment puisque les agences de notation présentant publiquement la notation de l'ACOSS comme très liée de celle de l'État, et qu'il existe un lien entre note de court terme et note de long terme. La publication de cette note n'impliquerait aucunement que l'Agence se lance dans du financement à long terme, mais permettrait de diminuer le risque de liquidité en ouvrant les titres à de nouveaux investisseurs.

Recommandation n°28 : Laisser les agences de notation et l'ACOSS publier la note de long terme.

[263] On notera enfin que l'ACOSS dispose d'autres limites et indicateurs de gestion, destinés notamment à assurer une liquidité suffisante. Elles évitent, par exemple, les échéances groupées sur une même journée (ce qui impliquerait, pour effectuer le remboursement, une masse de nouveaux emprunts également concentrée). Elles permettent aussi de financer suffisamment à l'avance les échéances qui se présentent (approches inspirées du ratio de liquidité bancaire).

4.2.2.5 L'ACOSS est principalement exposée à un risque opérationnel et à un risque de liquidité

[264] En conclusion, la mission estime que les risques principaux auxquels l'ACOSS est exposée dans le cadre de sa gestion de trésorerie sont le risque opérationnel et le risque de liquidité.

[265] Concernant le risque opérationnel, la mission n'a pas mené de contrôle approfondi. Toutefois, plusieurs éléments objectifs indiquent que ce risque est maîtrisé. Il s'agit tout d'abord de l'absence d'erreurs de gestion ayant entraîné un accident majeur (dépassement du plafond, découvert sur le compte central, voire défaut de paiement des prestations) depuis de nombreuses années — la mission insiste néanmoins sur sa recommandation relative aux opérations de fin de gestion, afin d'éviter que le très grave incident du 30/12/2016 ne se reproduise, avec le risque que, cette fois-ci, la mise en débit du compte courant de l'ACOSS ne puisse être évitée. Un second élément est l'opinion favorable du rapport d'audit de la liquidité, ainsi que celle des agences de notation, qui examinent non seulement la situation financière mais aussi les conditions de gestion.

[266] Le principal risque opérationnel constaté, paradoxalement, résulte des versements de l'État, en particulier en fin de gestion, et ce d'autant plus qu'il n'y a pas de mécanisme permettant rapidement de transferts entre la trésorerie de l'État et celle de l'ACOSS.

[267] Concernant le risque de liquidité, il est, pour ce qui concerne la gestion de trésorerie à proprement parler, impossible de l'éviter : si nul financeur n'accepte de souscrire aux émissions, le

financement des besoins survenant au cours du mois ne peut avoir lieu. Il est toutefois limité par le compte de secours, une politique de diversification des sources de financement possibles, le soutien espéré de la Caisse des dépôts. La mission a, plus haut, recommandé de compléter ce dispositif par un lien plus fort avec la trésorerie de l'État. Par ailleurs, en cas de crise, la tendance est plutôt à la fuite vers la qualité, dont l'Agence comme l'État bénéficieraient.

[268] Cependant, si par extraordinaire le crédit des institutions publiques françaises était fortement entamé, ou si, plus raisonnablement, des perturbations affectaient la liquidité temporairement, la difficulté pour l'ACOSS serait d'autant plus accrue qu'elle a à gérer à court terme une dette dont l'amortissement est à long terme.

5 REFLEXIONS SUR LA POLITIQUE DE GESTION DE LA DETTE SOCIALE

5.1 Environ 20 Md€ peuvent être considérés comme de la dette pérenne

[269] Dans sa situation actuelle, l'ACOSS se trouve porter une dette financière qui n'a pas entièrement le caractère d'une trésorerie, puisque les ressources pérennes ne permettront d'amortir cette dette que dans plusieurs années. L'estimation du montant qui relève d'une dette de long terme et sa séparation de ce qui relève effectivement de la gestion de trésorerie ne peuvent être accomplies de façon certaine, le stock lui-même évoluant. On peut retenir, en ordre de grandeur, le solde net (de liquidités) moyen de trésorerie, qui fluctue en 2017 entre -14,7 Md€ (en février) et -22,5 Md€ (en décembre), avec un montant de dette à long terme en fin d'année d'environ 20 Md€. Si on en croit le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, un déficit supplémentaire de 2 Md€ devrait être constaté en 2018, l'équilibre en 2019, et des excédents de 5 et 9 milliards respectivement en 2020 et 2021. Ces prévisions conduisent, sous toutes réserves, à l'estimation suivante pour la dette gérée par l'ACOSS :

Tableau 6 : Prévision d'encours de la dette de l'ACOSS

2017	2018	2019	2020	2021
20	22	22	17	8

Source : *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.*

[270] On peut donc considérer que, sur les vingt milliards actuellement présents,

- 8 sont à amortir en (au moins) quatre ans ;
- 9 sont à amortir en trois ans ;
- 5 sont à amortir en deux ans ;

et ce à condition que les prévisions se réalisent effectivement, et notamment qu'il n'y ait pas de dégradation de la conjoncture ou d'augmentation des dépenses au-delà des tendances actuellement prévues. En septembre 2017, la Cour des comptes, dans son rapport sur la LFSS 2017 (p. 82), avant que les mesures proposées pour 2018 ne soient connues, prévoyait un solde pour 2020 compris entre 14 Md€ et 27,7 Md€ selon les hypothèses, ce qui démontre la grande incertitude qui pèse sur ces projections. On peut en tout cas retenir qu'une grande partie (environ 20 Md€) de la dette détenue par l'ACOSS ne correspond pas à de la trésorerie, et a vocation à être amortie sur une durée plus ou moins longue mais qui ne sera pas inférieure à quatre ans.

5.2 Les risques d'une inadéquation sont majeurs

[271] L'amortissement auquel l'Agence se retrouve à faire face est donc de moyen ou long terme. Or, l'agence est contrainte par la loi de limiter à un an la durée de ses emprunts, et donc de se refinancer à chaque échéance pour rembourser.

5.2.1 Il s'agit tout d'abord du risque de ne pas trouver de refinancement

[272] Or, un financement par emprunts à court terme fait courir par construction un risque de liquidité à l'échéance de chacun des emprunts qui le composent. Il se réalise, dans le cas particulier où il est prévu de faire face au remboursement par la conclusion d'autres emprunts, si l'organisme ne trouve pas, à ces instants futurs, à se refinancer sur le marché. Concernant en particulier l'ACOSS, on pourrait certes estimer (sous toutes réserves) que ce risque est faible : en cas de crise financière généralisée, les titres émis par l'agence pourraient au contraire être recherchés pour leur sûreté. Le risque, dans cette perspective, ne se réaliserait que si le crédit des institutions publiques françaises était fortement dégradé ou la liquidité absente.

[273] Toutefois, c'est plusieurs fois par an que l'ACOSS doit refinancer l'intégralité de sa dette, y compris celle qui ne sera pas amortie avant un an, engendrant à chaque fois le risque d'une erreur opérationnelle, d'une difficulté de marché, d'un assèchement de la liquidité. À titre de comparaison, un organisme qui se refinancerait à plus long terme serait moins sensible à une éventuelle dégradation à court terme, et aurait à pratiquer une quantité bien moindre d'opérations.

5.2.2 Il s'agit également du risque de taux

[274] De plus, un financement par emprunts à court terme soumet à un risque de taux. En effet, à chaque refinancement, les conditions financières seront déterminées en fonction des taux (court terme) qui seront alors en vigueur. Un financement par des emprunts de plus long terme permettrait de verrouiller le taux d'intérêt jusqu'à l'arrivée des excédents permettant l'amortissement définitif des emprunts. Il ne s'agit pas ici d'avoir une quelconque prévision sur le niveau futur des taux, entreprise particulièrement délicate et dont rien ne pourra jamais garantir la justesse.

[275] En réalité, l'opération consistant à emprunter à court terme pour financer un besoin long peut même s'avérer lucrative, si la somme des intérêts calculés en utilisant des taux courts successifs est inférieure à celle des intérêts calculés en utilisant le taux actuel, ce qui est en général le cas. Cependant, si les taux courts augmentaient rapidement au-dessus du niveau des taux longs actuels, il en résulterait une charge financière plus lourde. À titre d'analogie, notons que financer des emplois à long terme par des ressources à court terme est, fondamentalement, une opération de transformation de maturité, caractéristique de l'activité bancaire qui finance des prêts (emplois longs) par des dépôts (exigibles à tout instant, et donc courts). Cette différence de maturité engendre en temps normal des profits, les taux exigés sur les prêts pouvant être supérieurs à ceux accordés sur les dépôts. Elle engendre toutefois, comme ici dans le cas de l'ACOSS, un double risque de liquidité (panique bancaire ou *bank run*) et d'augmentation des taux.

5.2.3 La pratique des autres émetteurs publics est effectivement différente

[276] Les emprunteurs publics auxquels la mission a rendu visite mettent bien, de leur côté, leurs emprunts en correspondance avec leurs ressources. Ainsi, fin août 2017, la durée de vie

moyenne de la dette négociable de l'État est de 7,7 ans, et sur 1 687 milliards, seuls 148 sont de la dette à court terme. Il en va de même de l'UNEDIC, dont la dette a une durée moyenne résiduelle de six ans, correspondant à une hypothèse de cycle économique, dont les équilibres financiers de l'assurance-chômage dépendent. La SNCF Réseau est un émetteur de long terme, voire « très long terme », pour tenir compte de la nature des actifs ferroviaires, avec par exemple une émission à 30 ans en 2017. La CADES adapte également ses émissions à ses ressources, ayant été pendant longtemps un émetteur de long terme, même si l'approche de l'échéance conduit inévitablement à réduire la maturité.

[277] Aucun de ces émetteurs publics — mais il en irait de même d'émetteurs privés —, qui sont libres d'investir à court terme comme à long terme, ne se limite volontairement à des émissions à court terme. Ces émissions représentent dans tous les cas une partie minoritaire de l'activité, qui correspond justement à de la trésorerie, pour gérer des décalages temporels.

[278] Ces constats de la mission sont partagés par les autres institutions d'audit ou de contrôle de l'ACOSS.

[279] Dans son rapport sur les comptes de la sécurité sociale, la Cour des comptes relève que « la dégradation de la trajectoire des soldes conduirait à retrouver dès 2018 les niveaux d'endettement de 2015 pour l'ACOSS et laisserait à l'horizon 2020 un encours significatif de dette à court terme, directement exposé à une remontée des taux d'intérêt. »³⁷

[280] Le rapport de l'audit de liquidité rendu obligatoire par la loi fait une remarque similaire sous l'angle principalement du risque de liquidité, et émet la recommandation de supprimer la limite légale portant sur la maturité des emprunts³⁸.

[281] Les agences de notation font la même remarque. L'agence Moody's présente, dans la première page de son avis public sur l'Agence, un graphique détaillant les reprises de dette par la CADES, en indiquant qu'aucun transfert n'est prévu pour 2017, et indique qu'une dérive de son déficit serait considérée négativement du point de vue du crédit. De son côté, l'agence Standard and Poor's ne note comme faiblesse de l'ACOSS que l'absence de transfert entier et systématique des déficits accumulés vers la CADES.

5.3 La dette de l'ACOSS doit être gérée en fonction de sa maturité

[282] Le fonctionnement actuel, qui consiste à utiliser des financements de court terme alors que l'amortissement de la dette ne se fera que sur le long terme, n'est donc pas sain.

[283] D'un point de vue strictement technique, il convient donc de modifier la gestion de cette dette, soit en autorisant l'ACOSS à gérer à plus long terme (essentiellement en adaptant les maturités de façon à éviter les impasses de refinancement et à ne plus être soumis aux variations des taux), ou en faisant reprendre cette dette à l'extérieur. Chacune de ces solutions, pourtant, a des inconvénients techniques comme politiques.

[284] Dans le premier cas, on modifie substantiellement l'objet même de l'Agence, qui est de gérer les flux de trésorerie et non un endettement. Les compétences, contrôles et outils correspondants devraient de plus être développés spécifiquement, alors même que, dans une perspective de redressement des comptes sociaux, la dette est censée s'éteindre à moyen terme. Il

³⁷ Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, p. 83.

³⁸ KPMG, *ibid.*, p. 8.

est vrai, cependant, qu'une telle extension pourrait être consentie de façon limitée (dans les maturités autorisées, et dans le temps).

[285] Dans le second cas, il convient de désigner l'organisme en charge de la reprise et de l'amortissement de cette dette. S'il s'agit de la CADES, dont c'est normalement le rôle, son extinction est programmée pour 2024, et tout transfert supplémentaire doit s'accompagner d'un transfert de ressources sous forme d'impôts assis sur les revenus des personnes physiques ou de cessions d'actifs (article 4 bis de l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale). Le respect de cette disposition, considérée comme étant de niveau organique, est vérifié à l'occasion de chaque LFSS par le Conseil constitutionnel (voir décision 2016-616-DC). Or, la CADES prévoit pour 2017 un niveau de ressources d'environ 17 Md€ ; le transfert d'un montant de dette pérenne qu'on peut approximativement évaluer à 20 Md€ à amortir sur huit ans impliquerait un transfert de ressources supplémentaire d'environ 2,5 Md€.

[286] Enfin, une solution intermédiaire consisterait à laisser comptablement cette dette à la charge de l'ACOSS, mais à la faire émettre et gérer techniquement par un organisme tiers, qui pourrait par exemple être l'AFT, par ailleurs déjà chargée de la gestion de la dette de la CADES dans la perspective de son extinction. Son amortissement s'effectuerait alors naturellement par l'utilisation des excédents futurs successifs.

[287] Le tableau ci-après présente les avantages et les inconvénients de chaque solution :

Tableau 7 : Avantages et inconvénients d'une évolution des modalités de gestion de la dette à plus d'un an de l'ACOSS

Option	Avantages	Inconvénients
Option 1 : Autoriser temporairement l'ACOSS à emprunter à plus d'un an	<p>Adéquation de la gestion actif/passif de l'ACOSS</p> <p>Mesure assumée comme uniquement temporaire</p> <p>Pas de prolongation de la CADES, ni d'augmentation nécessaire des prélèvements sociaux si elle n'est pas prolongée</p>	Transformation des missions de l'ACOSS : contre-message négatif sur la crédibilité de la volonté politique de réduire les déficits sociaux
Option 1bis : Autoriser de façon permanente l'ACOSS à emprunter à plus d'un an	Idem cas précédent, mais sans limitation de durée	Idem cas précédent, mais symbole doublement négatif du fait de l'absence de limite dans le temps
Option 2 : Transférer la dette à plus d'un an à la CADES	<p>Adéquation de la gestion actif/passif de l'ensemble ACOSS+CADES</p> <p>Cohérence avec les textes : maintien de l'interdiction d'emprunt à plus d'un an de l'ACOSS, utilisation de la CADES qui est prévue pour cela</p> <p>Pas de contre-message sur la volonté politique de contenir les déficits sociaux si pas d'allongement de la CADES</p>	<p>Nécessité d'apporter les recettes correspondantes à la CADES : augmentation nécessaire des prélèvements sociaux, aujourd'hui non prévue</p> <p>Pour éviter d'augmenter les prélèvements sociaux, nécessité de modifier les dispositions organiques sur la CADES : risque juridique (conseil constitutionnel) et contre-message négatif sur la volonté politique de contenir les déficits sociaux</p>
Option 3 : Utiliser un tiers (l'AFT) pour couvrir la dette à plus d'un an de l'ACOSS	<p>Adéquation de la couverture des besoins à + d'1 an de l'ACOSS</p> <p>Ni prolongation de la CADES, ni augmentation des prélèvements sociaux</p> <p>Utilisation de la faculté d'emprunt aujourd'hui très importante de l'État français</p>	<p>Retour à la situation ante-CADES (financement par l'Etat des « pointes » de dettes de l'ACOSS non financées par la CDC)</p> <p>Suppression de l'interdiction d'emprunt à plus d'un an de l'ACOSS</p> <p>Contre-message sur la volonté politique de contenir les déficits sociaux, si le dispositif n'est pas borné dans le temps</p>

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
1.	Préserver l'attractivité des métiers financiers de l'ACOSS par une politique de rémunération appropriée.	1	ACOSS / Etat	Permanente
2.	Développer les échanges professionnels entre trésoriers de la sphère publique	3	AFT/ACOSS/ autres émetteurs publics	2018
3.	Confier les opérations de financement de la CPRPSNCF à l'ACOSS. Ne pas mutualiser les moyens de l'ACOSS avec ceux de l'AFT.	1	DSS/ACOSS/CPRPSNCF	2019
4.	Déployer le nouveau système national de trésorerie	1	ACOSS/DSS/DB	2018
5.	Fixer à 2 Md€ la marge de précaution du plafond d'emprunt de l'ACOSS	2	DSS	2018
6.	Organiser davantage d'échanges sur la fixation des plafonds d'emprunt	3	DSS/DB/organismes	2018
7.	Reprendre dans la prochaine COG le chantier de fiabilisation des prévisions URSSAF	2	ACOSS	2018
8.	Organiser le partage d'information entre l'État et l'ACOSS sur les flux État/ACOSS	1	ACOSS/DSS/DB	2018
9.	Fiabiliser les prévisions de dépenses des établissements de santé.	2	CNAMTS/ATIH	2018
10.	Renforcer les compétences de prévision et de gestion de trésorerie de la CCMSA	1	CCMSA/DSS	2018
11.	Utiliser le futur portail commun SNT pour fiabiliser les annonces des partenaires de l'ACOSS	2	ACOSS/partenaires	2018/19
12.	Professionnaliser la gestion de trésorerie dans la sphère sociale	2	DSS	2018
13.	Définir dès 2017 un protocole de fin de gestion entre l'État, l'ACOSS et la CDC.	1	DSS/DB/ACOSS	2017

RAPPORT IGAS N°2017-099R

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
14.	Alléger le mécanisme d'annonces à la CDC	2	ACOSS/CDC/Etat	2018
15.	Aligner les règles horaires de la convention CDC sur les pratiques de la place.	1	ACOSS/CDC/Etat	2018
16.	Réserver les pénalités aux cas exceptionnels	1	ACOSS/CDC/Etat	2018
17.	Elargir les possibilités d'utilisation par l'ACOSS de son compte à la Banque de France.	1	DSS/ACOSS	2018
18.	Respecter le principe comptable de non-compensation pour la comptabilisation des opérations sur contrats d'échange.	1	ACOSS	2018
19.	Autoriser l'émission de NeuCP en devises	1	DSS/DB/DGT	2018
20.	Poursuivre la diversification des sources de financement de l'ACOSS	2	ACOSS/Etat	2017
21.	Expliciter la limite maximale acceptable pour les disponibilités de l'ACOSS en fin de journée	2	ACOSS	2018
22.	Permettre la détention de titres émis par l'État ou bénéficiant de sa garantie. Permettre le placement de disponibilités de l'ACOSS directement auprès du Trésor, et inversement.	2	ACOSS/Etat	2018
23.	Ne pas autoriser l'ACOSS à recourir aux prêts en blanc. Autoriser en principe les mises en pension.	2	ACOSS/Etat	2018
24.	Restructurer le document de stratégie financière	2	ACOSS/Etat	2018
25.	Soit interdire toute opération d'échange de taux, soit les rendre systématiques pour passer intégralement en taux variables.	1	ACOSS/Etat	2018
26.	Revoir les règles sur les contreparties des contrats financiers, et séparer la souscription du contrat d'échange de l'intermédiation pour l'émission des titres.	1	ACOSS/Etat	2018
27.	Supprimer les plafonds d'émission par type de produit, à l'intérieur du plafond global.	1	ACOSS/Etat	2018
28.	Laisser les agences de notation et l'ACOSS publier la note de long terme.	3	ACOSS/Etat	2018

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES
MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ
SÉCRÉTARIAT D'ÉTAT AU BUDGET ET DES COMPTES PUBLICS

Les Directeurs de Cabinet
D-17-010261

Paris, le 18 AVR. 2017

Note
à l'attention de
Monsieur Pierre BOISSIER
Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

OBJET : Mission sur la prévision et la gestion de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale

L'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) assure la gestion commune de la trésorerie des organismes du régime général de sécurité sociale, et remplit à cette fin des missions de prévision, notamment avec l'élaboration de profils quotidiens de trésorerie, ainsi que de financement, sous la triple contrainte d'un solde en fin de journée au plus proche mais au-dessus de zéro, d'un plafond d'utilisation de ressources non permanentes fixé annuellement par la loi de financement de la sécurité sociale, et d'une indispensable maîtrise des risques opérationnel et financier.

Cette mission de l'ACOSS a fait l'objet au cours des dernières années de plusieurs changements de contexte marquants, conjugués à une centralisation des opérations de financements à l'ACOSS et une réduction des flux croisés qui lui ont permis de se concentrer davantage sur les enjeux plus stratégiques.

En premier lieu, la part du financement par émission de titres de dette – en particulier en devises – sur les marchés financiers s'est considérablement accrue, sous l'effet conjoint de la crise économique, qui a augmenté le besoin de financement et raréfié les financements bancaires, ainsi que, plus récemment, des taux d'intérêt négatifs sur les marchés monétaires qui ont rendu ces derniers attractifs pour l'agence. C'est dans ce cadre que les *euro commercial papers*, instruments libellés en devises, ont pris une place prépondérante dans la structure de financement de l'ACOSS, aux côtés des billets de trésorerie, en lieu et place des prêts conventionnels de la Caisse des dépôts devenus subsidiaires en termes de masses annuelles.

En deuxième lieu, l'ACOSS est devenue le prêteur de référence de la sphère des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, au-delà du seul régime général, en raison de la qualité de sa signature et de la maîtrise de ses coûts de financement. Elle assure notamment la totalité du financement de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, qui se voit verser des avances de trésorerie au gré de ses besoins, ainsi que du régime des mines.

.../...

En troisième lieu, la gestion de la trésorerie de l'agence est dépendante des relations de la sécurité sociale avec l'Etat et les collectivités territoriales, en raison de l'importance du financement par compensation d'exonérations de cotisations ou contributions de sécurité sociale, et des prestations versées pour le compte de l'Etat, ainsi que du volume des recettes fiscales transférées.

Ces évolutions requièrent toutes une attention accrue portée à la sécurisation des conditions dans lesquelles l'ACOSS est appelée à remplir ses missions. Si celle-ci constitue une priorité ayant conduit depuis plusieurs années la tutelle à mettre progressivement en place des outils et processus de dialogue rapproché avec l'ACOSS ainsi qu'avec d'autres acteurs (AFT, CADES...), nous souhaitons que vous réalisiez une mission d'évaluation faisant le point sur l'efficacité de la gestion de sa trésorerie par l'ACOSS tant du point de vue de la qualité de sa gestion opérationnelle notamment en matière de calibrage du financement, que des méthodes utilisées pour construire les prévisions de versements de l'Etat.

A cette fin, vous prendrez en compte l'ensemble des déterminants de la trésorerie de l'Agence, ainsi que ceux qui lui sont extérieurs, afin de vérifier la qualité des informations dont dispose l'Agence pour réaliser les prévisions de tirages des partenaires (caisses du régime général et la caisse centrale de mutualité sociale agricole, notamment) et des versements émanant de tiers (en particulier les administrations responsables de la compensation ou du reversement de recettes par l'Etat).

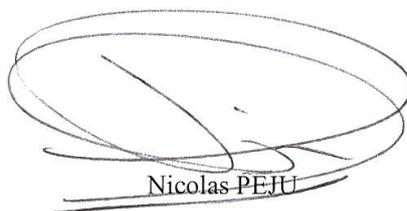
Vous analyserez également la pertinence de sa stratégie annuelle de financement, du niveau de contrainte qui s'y attache, et du choix de ses instruments, y compris ceux qui demeurent au stade de la prospection (NeuCP en devises, compte au Trésor...), au regard des objectifs qui sont assignés à l'agence et des contraintes qui s'imposent à elle, et formulerez toute proposition nécessaire au renforcement du suivi de son application ou à son enrichissement, notamment en vue de clarifier la place que doit occuper la gestion du risque de taux et ses modalités, en tenant compte à la fois du contexte de taux négatifs et du risque de remontée de ces derniers à plus ou moins court terme.

Vous formulerez également toutes recommandations que vous jugerez utiles, pouvant porter sur les pratiques de l'ACOSS, des autres organismes ou des administrations à droit constant, sur le développement éventuel d'outils permettant de vérifier le respect de la stratégie annuelle de financement, sur le contenu ou le respect des stipulations conventionnelles conclues entre l'Etat et l'ACOSS et entre l'ACOSS et ses partenaires, soit, de manière moins préférentielle, en proposant des évolutions réglementaires limitées.

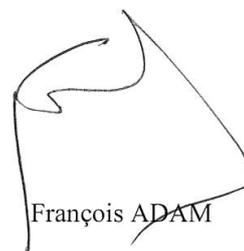
Vous pourrez vous appuyer, pour vos travaux, sur les services de la direction de la sécurité sociale. Votre rapport devra nous être remis avant le 30 juin 2017.



Thierry AULAGNON



Nicolas PEJU



François ADAM

ANNEXES

ANNEXE 1 – LES OBJECTIFS DE LA COG 2017-2017 DE L'ACOSS POUR LA GESTION DE LA TRESORERIE

SOMMAIRE

ANNEXE 1 – LES OBJECTIFS DE LA COG 2017-2017 DE L'ACOSS POUR LA GESTION DE LA TRESORERIE	73
SOMMAIRE.....	73
1 ENGAGEMENT N°1 : OPTIMISER LA GESTION DE LA TRESORERIE CENTRALE ET GERER LES RISQUES FINANCIERS ASSOCIES (6 ACTIONS).....	75
2 ENGAGEMENT N°2 : MIEUX PILOTER LA TRESORERIE DES URSSAF ET DES CAISSES PRESTATAIRES	76
3 ENGAGEMENT N°3 : ACCOMPAGNER LA CENTRALISATION DES FLUX AU SIEGE ET LE DEVELOPPEMENT DES SERVICES AUX PARTENAIRES.....	78
4 ENGAGEMENT N°4 : POURSUIVRE L'AMELIORATION DES PREVISIONS DE TRESORERIE DANS LE REGIME GENERAL ET ACCROITRE LES CAPACITES DE SIMULATION	79
5 ENGAGEMENT N°5 : FAIRE DU SYSTEME D'INFORMATION UN ATOUT STRATEGIQUE POUR LA BRANCHE	79
6 AUTRES ENGAGEMENTS	80

[288] Les tableaux ci-dessous donnent l'état d'avancement des 35 chantiers en rapport avec la gestion de trésorerie pour lesquels des objectifs ont été fixés et qui font l'objet d'un suivi dans le cadre de la COG 2014-2017. Les commentaires sont issus du document de suivi de l'ACOSS pour le 2ème trimestre 2017 transmis à la mission.

1 ENGAGEMENT N°1 : OPTIMISER LA GESTION DE LA TRESORERIE CENTRALE ET GERER LES RISQUES FINANCIERS ASSOCIES (6 ACTIONS)

Action	Action opérationnelle	Livrable / Indicateur	Calendrier initial	Avancement global	Commentaire ACOSS T2 / 2017)	Achevé	En ligne avec la prévision	En retard	En risque
9.1.1.1	Financer de manière sécurisée et au taux le plus juste	- Pas de débit du compte - Taux moyen de financement sur les marchés inférieur aux taux moyen CDC	2014-2017	88%		0	1	0	0
9.1.1.2	Gérer le programme d'Euro commercial paper (ECP)	- Gestion autonome des ECP	2014-2016	100%		1	0	0	0
9.1.1.3	Consolider et élargir les dispositifs et instruments standards de financement, placement et gestion de risque (mise en œuvre des recommandations de l'audit externe)	- Création d'un "middle office" - Plans de financement annuels validés par les tutelles, intégrant les nouveaux instruments de financement	2014-2017	100%	plan de financement adressé aux tutelles	0	1	0	0
9.1.1.4	Réaliser une étude visant à intégrer la démarche d'investissement socialement responsable dans la gestion de trésorerie de l'Acoss	- Etude réalisée	2016-2017	86%	etude présentée au CTFRD en juin 2017. Elle reste à présenter aux administrateurs	0	1	0	0
9.1.2.1	Réussir les audits de gestion du risque de liquidité établis par la LFSS 2012	- Audits annuels réalisés et absence de non-conformité majeure	2014-2017	88%	audit sur la gestion 2017 sera fait en décembre	0	1	0	0
9.1.2.2	Consolider et adapter les dispositifs de maîtrise des risques financiers	- Respect de la Norme financière inspirée de la CRBF 97 2 - Respect de la Norme Iso 9001	2014-2017	88%	suite à l'audit liquidité : basculer sur le décret du 3 novembre 2014 qui englobe le CRBF 972	0	1	0	0
TOTAL						1	5	0	0

2 ENGAGEMENT N°2 : MIEUX PILOTER LA TRESORERIE DES URSSAF ET DES CAISSES PRESTATAIRES

Action	Action opérationnelle	Livrable / Indicateur	Calendrier initial	Avancement global	Commentaire ACOSS T2 / 2017)	Achévé	En ligne avec la prévision	En retard	En risque
9.2.1.1	Poursuivre la professionnalisation des équipes de trésorerie en Urssaf	- Eléments de bilans sur les organisations de la fonction trésorerie en Urssaf (CR instances)	2014-2017	88%	Formation Champagne Ardennes ; Travail avec Urssaf Picardie pour améliorer leur processus trésorerie au regard d'une fiche analysant les indicateurs et leurs performances.	0	1	0	0
9.2.1.2	Développer le contrôle des opérations de trésorerie en Urssaf	- SPR 16 déployé dans toutes les Urssaf - Premier bilan de l'application du SPR16 dans le cadre du bilan de la maîtrise des risques	2014-2014	100%		1	0	0	0
9.2.1.3	Elaborer et mettre en œuvre la politique des systèmes de paiement	- Note relative à la politique relative aux systèmes de paiement transmise aux tutelles	2015-2016	0%		0	0	0	1
9.2.2.1	Renégocier en 2014 une convention avec la CDC couvrant la période 2015-2018	- Nouvelle convention Acoff CDC signée avant fin 2014	2014-2014	100%		1	0	0	0
9.2.2.2	Renforcer le pilotage de l'Acoff sur les sujets bancaires et financiers des Urssaf	- Définition du socle commun des nouveaux marchés bancaires Urssaf - Rencontres Acoff-têtes de réseaux bancaires réalisés	2014-2015	100%		1	0	0	0
9.2.2.3	Assurer la migration aux nouveaux moyens de paiement européens (SEPA)	- Virements, prélèvements déployés	2014-2014	100%		1	0	0	0

RAPPORT IGAS N°2017-099R

Action	Action opérationnelle	Livrable / Indicateur	Calendrier initial	Avancement global	Commentaire ACOSS T2 / 2017)	Achevé	En ligne avec la prévision	En retard	En risque
9.2.3.1	Accompagner le renouvellement des marchés du RG et les faire évoluer dans le respect du cadre stratégique défini par les tutelles	- Rapport annuel des relations bancaires (MNF)	2014-2017	100%	Rapport diffusé lors du copil à la DSS le 26 avril 2017	0	1	0	0
9.2.3.2	Simplifier l'architecture des comptes bancaires et automatiser les opérations de trésorerie	- Suppression des comptes intermédiaires - Remplacement du circuit financier des cotisations des OSS par un circuit comptable	2014-2016	100%	déployé le 18 avril 2017	0	1	0	0
9.2.3.3	Renforcer le pilotage et le contrôle des opérations de trésorerie des OSS	- Tableau de bord mis à jour et transmis régulièrement	2014-2017	88%		0	1	0	0
9.2.3.4	Expérimenter la transversalité interbranches au niveau régional de certains aspects de la fonction trésorerie	- Bilan de l'expérimentation	2014-2016	79%	Lancement de l'organisation du Séminaire interbranche le 6 octobre en Poitou-Charentes	0	1	0	0
9.2.3.5	Tirer le meilleur parti de la multibancarité du régime général et de l'intrabancarité de nombreuses opérations	- Etude (2014) - Mise en œuvre des recommandations de l'étude	2014-2014	20%		0	0	0	1
TOTAL						4	5	0	2

3 ENGAGEMENT N°3 : ACCOMPAGNER LA CENTRALISATION DES FLUX AU SIEGE ET LE DEVELOPPEMENT DES SERVICES AUX PARTENAIRES

Action	Action opérationnelle	Livrable / Indicateur	Calendrier initial	Avancement global	Commentaire ACOSS T2 / 2017)	Achévé	En ligne avec la prévision	En retard	En risque
9.3.1.1	Gérer les services de trésorerie auprès des partenaires	- Bilan annuelle de gestion de trésorerie pour les partenaires	2014-2017	88%	bilan a été intégré dans le rapport thématique	0	1	0	0
9.3.1.2	Poursuivre la centralisation des flux de la sphère sociale	- Bilan annuel de l'évolution des flux au siège	2014-2017	88%	bilan a été intégré dans le rapport thématique	0	1	0	0
9.3.1.3	Maintenir le taux élevé de conventionnement des flux au siège	- CTF - Taux de conventionnement > 98% des flux au siège	2014-2017	88%	taux supérieur à 98 % de flux conventionnés (diffusé dans le rapport thématique)	0	1	0	0
9.3.2.1	Centraliser et répartir les recettes fiscales	- Outil de répartition des recettes directes mis en œuvre - Bilan annuel charges / ressources et pistes d'amélioration	2014-2017	88%	Version de la passerelle Hope opérationnelle depuis le T1 2017; Suivi des charges réalisé chaque année.	0	1	0	0
9.3.2.2	Centraliser et contrôler les prélèvements sur les revenus de remplacement	- Vérification d'un redevable par an (dont MSA)	2014-2014	33%	Un seul redevable aura été "vérifié". Le rapport définitif est en cours de validation	0	0	0	1
9.3.2.3	Améliorer le calcul et la facturation des exonérations de cotisations sociales				A partir de septembre 2017, les traitements de rattrapage sont planifiés en V2. Totalité des traitements attendus à fin novembre 2017	0	1	0	0
TOTAL						0	5	0	1

4 ENGAGEMENT N°4 : POURSUIVRE L'AMELIORATION DES PREVISIONS DE TRESORERIE DANS LE REGIME GENERAL ET ACCROITRE LES CAPACITES DE SIMULATION

Action	Action opérationnelle	Livrable / Indicateur	Calendrier initial	Avancement global	Commentaire ACOSS T2 / 2017)	Achévé	En ligne avec la prévision	En retard	En risque
9.4.1.1	Renforcer les processus de prévision en Urssaf	- Nouvelles procédures diffusées	2014-2016	61%		0	0	1	0
9.4.1.2	Sécuriser certains flux au siège afin de réduire l'exposition aux risques	- Proposition de modalités de reversements alternatives à l'Etat	2014-2015	100%		1	0	0	0
9.4.1.3	Obtenir des partenaires l'amélioration des annonces de trésorerie et le respect des échéances	- Mise en œuvre des recommandations de l'étude	2014-2017	87%	Etude diffusée en début d'année qui a permis d'alimenter les réflexions pour la trajectoire du SNT (portail partenaire)	0	1	0	0
9.4.2.1	Améliorer l'utilisation des données de trésorerie	- Création d'un métier trésorerie dans Pléiade	2014-2017	46%		0	0	0	1
9.4.2.2	Accroître les capacités de simulation	- Mise en œuvre des recommandations de l'étude	2014-2016	32%		0	0	0	1
TOTAL						1	1	1	2

5 ENGAGEMENT N°5 : FAIRE DU SYSTEME D'INFORMATION UN ATOUT STRATEGIQUE POUR LA BRANCHE

Action	Action opérationnelle	Livrable / Indicateur	Calendrier initial	Avancement global	Commentaire ACOSS T2 / 2017)	Achévé	En ligne avec la prévision	En retard	En risque
9.5.1.1	Faire du SI Trésorerie un atout stratégique pour la branche	- Mise en place de l'outil issu du dialogue compétitif sur périmètre arrêté sur cette COG	2014-2017	62%	Le plan de transformation du SNT va être livré au cours du mois de juillet. Il détermine l'ensemble des actions permettant d'améliorer les besoins métiers en termes de SI trésorerie. Ganimède a été livré le 28 juin. Projet Charme : migration de l'ensemble des applications vers les nouveaux centres d'hébergement. Lot 2 TITAN : tests en cours pour une mise en production en T3 2017. Suppression des comptes intermédiaires opérationnelle à fin avril.	0	0	1	0

6 AUTRES ENGAGEMENTS

Action	Action opérationnelle	Livrable / Indicateur	Calendrier initial	Avancement global	Commentaire trimestre (T2 / 2017)	Achévé	En ligne avec la prévision	En retard	En risque
4-HC1	Assurer la gestion de trésorerie pour le compte du RSI		2015-2015	100%		1	0	0	0
4-HC2	Assurer la gestion de trésorerie pour le compte de la MSA		2014-2014	100%		1	0	0	0
C2.1.45.1	Mettre en place la première opération de financement pour le compte de la CCMSA	Financement partiel par l'Acoss (dans la limite de 2,5 Md€) du besoin de trésorerie de la CCMSA effectivement mis en place avant le 31/12/2014	2015-2015	100%		1	0	0	0
C2.1.45.2	Mettre en place en 2015 les évolutions de la gestion de trésorerie pour le compte du RSI	Sécurisation, d'ici mi 2015, du cadre conventionnel concernant les versements de l'Acoss vers la Caisse nationale du RSI au titre de la dotation d'équilibre Cnamts et Cnav	2015-2015	100%		1	0	0	0
20.1.4.1	Améliorer la performance de vidage de la trésorerie	- SPR 16 déployé dans toutes les Cgss - Progression de l'IQV des CGSS	2014-2017	75%		0	0	1	0
C2.1.45.3	Disposer, chaque année, des conventions Etat/Acoss, au plus tôt dans l'année	Taux de conventionnement des flux au siège au-delà de 90% à fin décembre de chaque année	2014-2017	88%	Il ne reste que la convention sur les recettes fiscales à signer. L'Acoss vient d'être saisie du projet de convention pour un retour des observations Difi-AC début juillet	0	1	0	0
TOTAL						4	1	1	0

ANNEXE 2 - LES PREVISIONS DE TRESORERIE

SOMMAIRE

ANNEXE 2 - LES PREVISIONS DE TRESORERIE	81
SOMMAIRE.....	81
1 PRESENTATION DE L'ACTIVITE DE PREVISION DE TRESORERIE DE L'ACOSS.....	83
1.1 A l'été N-1, l'ACOSS simule son profil de trésorerie pour l'année N pour la détermination du plafond d'emprunt à inscrire dans le PLFSS	84
1.2 En cours d'année, l'ACOSS actualise en permanence ses prévisions d'encaissements et de décaissements.....	85
1.2.1 L'ACOSS présente tous les mois à ses administrateurs un suivi mensuel de ses prévisions .	85
1.2.2 Sur cette base, l'ACOSS met à jour quotidiennement un tableau de bord de son profil de trésorerie du mois.....	85
1.2.3 Tous les jours à 17h, l'ACOSS arrête ses prévisions de solde à J+1.....	86
2 LA QUALITE DES PREVISIONS DE TRESORERIE SUR 2016-2017.....	87
2.1 L'ACOSS a mis en place un suivi régulier et formalisé de ses écarts de prévision.....	87
2.1.1 Les écarts dans les prévisions mensuelles font l'objet d'un triple suivi	87
2.1.2 Les écarts aux prévisions de trésorerie font l'objet d'un suivi mensuel de la part du service OSF et dans le cadre d'un comité <i>ad hoc</i>	87
2.2 La qualité des prévisions de l'ACOSS est bonne mais encore perfectible.....	89
2.2.1 La fixation du plafond de trésorerie est une procédure critique qui requiert la plus grande rigueur de la part de l'ACOSS et de tous ses partenaires.....	89
2.2.2 Entre 2016 et 2017, la qualité des prévisions de l'ACOSS s'est améliorée	91
2.2.3 Les écarts de prévision s'expliquent par des deux types d'erreurs, qui sont inégalement gênantes et sur lesquelles l'ACOSS n'est pas toujours en mesure d'agir.....	94
2.2.4 Il est possible d'identifier quatre axes de progrès pour améliorer les prévisions de l'ACOSS.....	95
2.2.5 La fin de gestion est aujourd'hui la période à la fois la plus critique et la moins bien encadrée du processus de prévision de l'ACOSS.....	102

[291] Dans leur lettre de mission du 18 avril 2017, les directeurs des cabinets du ministre de l'économie et des finances, de la ministre des affaires sociales et de la santé et du secrétaire d'Etat au budget et des comptes publics demandent notamment à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'évaluer la pertinence des méthodes mises en œuvre par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour établir les prévisions qu'elle utilise pour gérer sa trésorerie.

[292] La lettre de mission invite l'IGAS à s'intéresser tout particulièrement à « *la qualité des informations dont dispose l'Agence pour réaliser les prévisions de tirages des partenaires (caisses du régime général et la caisse centrale de mutualité sociale agricole, notamment) et des versements émanant des tiers (en particulier les administrations responsables de la compensation ou du reversement de recettes par l'Etat)* ».

[293] La construction de prévisions à divers horizons (annuel, mensuel, journalier) est une activité importante de l'ACOSS, compte tenu de la diversité des usages dont ces prévisions font l'objet, et du nombre des partenaires impliqués dans leur construction, ou intéressés par leurs résultats. Dans leurs différentes déclinaisons, les prévisions de l'ACOSS servent en effet, notamment :

- à alimenter les prévisions de l'Etat sur l'évolution des comptes sociaux, notamment pour la construction des deux rapports annuels de la commission des comptes de la sécurité sociale, dont le second sert de base en septembre N au cadrage du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'année N+1
- à déterminer le niveau du plafond de financement de l'ACOSS fixé chaque année en PLFSS,
- à mettre à jour, chaque mois, le calendrier des encaissements et des décaissements sur l'année, afin d'optimiser le niveau du solde du compte courant centralisé de l'ACOSS
- à établir, au jour le jour, le besoin de financement de l'Agence afin d'éclairer l'équipe de la direction financière chargée de mobiliser les instruments de financement à court terme
- à suivre tous ces agrégats en cours d'année et à en expliquer l'évolution par l'analyse des écarts constatés.

[294] L'activité de prévision de l'ACOSS en lien avec la production des comptes sociaux et la préparation de lois financières ayant été analysée par l'IGAS et l'IGF en 2016³⁹, la mission a choisi de se centrer sur le processus de prévision en lien direct avec l'activité de gestion de trésorerie :

- Les prévisions en N-1 pour la fixation du plafond de trésorerie à inscrire en PLFSS
- Les prévisions infra-annuelles alimentant le pilotage quotidien du compte ACOSS.

[295] La présente annexe analyse les moyens, les méthodes et les produits mis en place par l'ACOSS pour assurer cette double mission.

1 PRESENTATION DE L'ACTIVITE DE PREVISION DE TRESORERIE DE L'ACOSS

[296] Au sein de l'ACOSS, l'activité de prévision mobilise deux directions de l'ACOSS : la Direction de la Statistique, des Etudes et de la Prévision (DISEP), qui élabore et exploite les modèles

³⁹ JM CHARPIN, A. DECLUDT, S. FOURCADE, S. GEORGES-KOT, P. JOLY, G. TURAN-PELLETIER, M. WEILL, « *La prévision des comptes de la sécurité sociale* », novembre 2016

économétriques de prévision des grands agrégats de dépenses et de recettes de l'Agence, et la Direction des Finances (DIFI), qui évalue, en lien avec les partenaires de l'ACOSS, les flux d'encaissements et de décaissements au jour le jour.

[297] Mais elle implique également les organismes de la branche recouvrement (URSSAF, CGSS), ainsi que les organismes des branches famille, maladie, vieillesse, dont les caisses nationales transmettent mensuellement à l'ACOSS des prévisions agrégées, et dont les organismes de base notifient chaque jour les tirages à J+1.

[298] Elle implique enfin les autres partenaires de l'ACOSS, notamment l'Etat, pour lequel l'ACOSS est tantôt fournisseur d'informations (par exemple dans le cas des exonérations de charges à rembourser par l'Etat), tantôt receveur d'information (par exemple pour les recettes prélevées par l'Etat), et les organismes dont l'ACOSS assume le financement, en particulier la caisse centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA), la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et la caisse nationale des industries énergétiques et gazières (CNIEG). Pour intégrer ces flux dans le profil annuel de trésorerie de l'Agence, il est nécessaire non seulement d'estimer les montants anticipés d'encaissements et de décaissements, mais également de positionner les dates de tirages ou de versements dans le calendrier prévisionnel de l'ACOSS.

1.1 A l'été N-1, l'ACOSS simule son profil de trésorerie pour l'année N pour la détermination du plafond d'emprunt à inscrire dans le PLFSS

[299] Tous les ans lors de la préparation du PLFSS, l'ACOSS transmet à la direction de la sécurité sociale (DSS) un profil prévisionnel de trésorerie pour l'année à venir. Ce document est établi sur la base d'hypothèses partagées entre l'ACOSS et la DSS sur les dépenses et les recettes de l'Agence, qui sont ensuite ventilées jour par jour afin de déterminer le niveau du point bas de trésorerie, et donc de pouvoir fixer dans le PLFSS le plafond d'emprunt à y faire figurer conformément à la législation.

[300] Pour établir ses prévisions sur l'année, l'ACOSS s'appuie sur plusieurs sources :

- les modèles de prévision qu'elle a développés ;
- les données qui lui sont transmises par l'Etat sur les mesures nouvelles inscrites au PLFSS (impact en recettes et en dépenses) et au PLF (versements de l'Etat à la sécurité sociale) ;
- les données qui lui sont données par ses autres partenaires : prévisions de dépenses des caisses prestataires du régime général (la prévision de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) fait notamment l'objet d'un exercice spécifique conduit par la CNAMTS), plafonds de financement des organismes dont l'ACOSS gère la trésorerie (en 2017 : CCMSA, CNIEG, CANSSM) ;
- les dispositions des conventions définissant les échéanciers de versement des partenaires, pour positionner les sommes en cours d'année
- l'historique des flux des années précédentes

[301] Ces données font l'objet d'échanges informels entre la DSS (bureau 5A) et l'ACOSS afin de valider les hypothèses et de déterminer le montant du plafond à inscrire dans le PLFSS. Elles sont ensuite reprises dans l'annexe 9 du PLFSS (« Impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale sur les comptes et les besoins de trésorerie »), qui justifie le niveau du plafond de financement de l'ACOSS inscrit dans le projet de loi.

[302] Le profil journalier du besoin en trésorerie de l'année n+1 est ensuite réévalué en fin d'année, après le vote des lois de finances initiale (LFI) et rectificative (LFR) et de financement de la sécurité sociale (LFSS).

1.2 En cours d'année, l'ACOSS actualise en permanence ses prévisions d'encaissements et de décaissements

1.2.1 L'ACOSS présente tous les mois à ses administrateurs un suivi mensuel de ses prévisions

[303] En janvier, lors du premier conseil d'administration de l'année, l'ACOSS présente à son conseil d'administration deux documents de prévision :

- Le premier, appelé « P00 » ou « prévision normée », présente une prévision de trésorerie sur l'année en cours (encaissements, décaissements, variation du solde), établie sur la base des hypothèses macro-économiques de la LFSS votée ;
- Le second, appelé « P01 », présente les prévisions dites « techniques » de l'année en cours établies par la DISEP sur la base des hypothèses macro-économiques réactualisées par l'ACOSS ; les résultats de ces prévisions sont ventilés mois par mois et présentés sur un horizon de 2 trimestres.

[304] Les données de la prévision « P01 » sont ensuite actualisées par la DISEP dans une « Note mensuelle d'analyse et de prévision », notée P01 à P12, qui est présentée chaque mois en commission financière et statistique.

[305] Les résultats de la prévision technique étant donnés sur 6 mois glissants, ce n'est qu'avec la « P07 » que la note mensuelle donne une nouvelle estimation du solde de fin d'année, en cohérence avec le calendrier de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS).

1.2.2 Sur cette base, l'ACOSS met à jour quotidiennement un tableau de bord de son profil de trésorerie du mois

[306] En s'appuyant sur la prévision de solde du mois à venir, qui lui est transmise chaque mois par la DISEP, le service Optimisation et Synthèse des Flux (OSF) du département Trésorerie au Siège et Relations avec les Partenaires (TSRP) va actualiser tous les jours le profil journalier du solde ACOSS pour le mois en cours.

[307] Pour établir ce profil, elle produit des estimations pour environ 150 agrégats de flux en encaissements et en tirages. Pour répartir chaque flux à l'intérieur du mois, le service OSF applique trois types de règles :

- La réglementation : application des dates prévues par les textes en vigueur (exemples : en recettes, les encaissements URSSAF sont versés sur le compte ACOSS les 5 et les 15 du mois ; en tirages, les pensions versées par la CNAV sont tirées le 9 du mois) ;

- Les dispositions des conventions passées avec les organismes partenaires de l'ACOSS, lorsque celles-ci définissent un calendrier pour leurs versements ou leurs tirages sur le compte ACOSS (les versements par l'Etat du produit de la taxe sur les salaires sont effectués les mardis et vendredis, celui du produit des prélèvements sociaux sur le patrimoine est positionné le 25 septembre), ou les conclusions de réunions de planification tenues entre l'ACOSS et son partenaire (ainsi la date du versement de la prime de Noël est-elle fixée par une réunion entre l'ACOSS, la CNAF et la DSS, en fonction du profil de trésorerie de l'ACOSS) ;
- L'historique des flux passés, qui permet d'affiner la prévision en fonction des données constatées des années précédentes.

[308] Toutes ces prévisions sont ajustées en tenant compte du calendrier de l'année en cours (jours fériés, week-ends, etc.).

1.2.3 Tous les jours à 17h, l'ACOSS arrête ses prévisions de solde à J+1

[309] Le service OCS intègre au jour le jour les informations transmises par les URSSAF, les caisses prestataires et les différents partenaires de l'ACOSS sur leurs encaissements et décaissements des trois prochains jours, selon des procédures et des horaires bien définis :

- Les URSSAF doivent transmettre leurs prévisions d'encaissement pour J+1 avant 16h00, en utilisant l'application interne SOFT ;
- Les caisses prestataires doivent transmettre leurs demandes de tirage pour J+1 avant 13h30, et leurs prévisions de tirages pour J+2 et J+3 avant 16h00, en utilisant l'application interne SYTI ; ces prévisions de tirage correspondent à des demandes de paiement réels ; il n'y a donc pas de risque d'écart entre la somme prévue en J-1 et le décaissement constaté en J ;
- Les autres partenaires de l'ACOSS (Etat, autres organismes sociaux « clients » de l'ACOSS) doivent transmettre leurs annonces avant 16h, par courrier électronique ; aucun outil spécifique n'est utilisé, ni pour les annonces ou prévision, ni pour la constitution des fichiers de paiement ; l'outillage de ce processus essentiel par le déploiement d'un portail commun de déclaration et de suivi est l'un des chantiers du projet informatique « Système National de Trésorerie » (SNT) évoqué dans le rapport de synthèse (partie 3.1.2.).

A l'issue de ce processus est arrêtée à 17h00 chaque jour ouvré la prévision de solde pour J+1, qui sert de base :

- au tableau de bord quotidien de la trésorerie qui est adressé journalièrement aux ministères de tutelle de l'ACOSS ;
- aux prévisions adressées à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), qui font l'objet d'un suivi journalier, assorti de pénalités en cas d'écart trop important entre le montant prévu en J-1 et le montant constaté en J, à 15h30 (cf. annexe spécifique sur les relations entre l'ACOSS et la CDC) ;
- aux décisions du service Trésorerie Centrale Financements et Placements (TCFP), qui est en charge de la gestion du compte ACOSS et du financement des besoins en trésorerie de l'Agence.

2 LA QUALITE DES PREVISIONS DE TRESORERIE SUR 2016-2017

2.1 L'ACOSS a mis en place un suivi régulier et formalisé de ses écarts de prévision

2.1.1 Les écarts dans les prévisions mensuelles font l'objet d'un triple suivi

2.1.1.1 Le suivi de la prévision en commission financière et statistique

[310] Tous les mois, les « Note mensuelle d'analyse et de prévision » P01 à P12 fournissent une analyse des écarts constatés entre les montants prévus et les montants constatés pour le mois écoulé. Ces écarts sont décomposés finement flux par flux, afin d'en donner les causes. Ils peuvent résulter d'une limite des modèles de prévision utilisés par l'ACOSS, mais aussi d'effets de champ ou d'incidents sur les dates de versement ou de tirage. Chaque mois, plusieurs dizaines d'écarts (dans un sens ou dans l'autre) sont ainsi constatés et explicités.

[311] La production de ce document mensuel permet donc aux administrateurs et aux tutelles de l'ACOSS, de suivre les évolutions (réelles et prévues) du solde de l'ACOSS au mois le mois, d'en connaître les raisons (variation de tendances ou simple effet mécanique⁴⁰) et d'être informés de la politique de financement mise en œuvre par l'Agence en conséquence.

[312] Les prévisions des mois suivants sont actualisées en tenant compte du résultat des analyses effectuées par l'ACOSS des écarts constatés. Les profils sont corrigés en cas de décalage d'un versement ou d'un tirage par rapport au calendrier prévisionnel, et les hypothèses peuvent ainsi être modifiées si un changement durable de tendance est observé.

[313] Par ailleurs, l'existence d'écarts, parfois significatifs (de l'ordre du milliard d'euros), entre les dernières prévisions et le réalisé du mois concerné n'affectent pas la qualité du pilotage du solde quotidien de l'ACOSS, dans la mesure où, en cours de mois, les prévisions mensuelles de la DISEP sont actualisées par le service OSF de la DISI, qui met à jour quotidiennement le profil de trésorerie sur la base des dernières informations disponibles (annonces de versements et de tirages par les organismes de base et les partenaires).

2.1.2 Les écarts aux prévisions de trésorerie font l'objet d'un suivi mensuel de la part du service OSF et dans le cadre d'un comité *ad hoc*

2.1.2.1 Le tableau de bord de la prévision mensuelle du service OSF

[314] Tous les mois, le service OSF élabore à son usage interne un « tableau de bord de la prévision mensuelle » dans lequel, à partir des chiffres réels du solde de trésorerie, il calcule et analyse les écarts entre les réalisations sur le profil journalier du mois écoulé et les prévisions du mois précédent, en distinguant les « écarts de volume » (liés aux chiffres qui ont été communiqués au service OSF par les statisticiens de la DISEP) et les « écarts de répartition » (liés à la répartition de ces données au sein du profil : retards ou avancées de versements ou de tirages, etc.).

⁴⁰ Par exemple du fait d'un changement de date de versement ou de tirage, ou d'un effet de champ

[315] Ce tableau est établi depuis le début de l'année 2016 et constitue un instrument utile pour dans la démarche qualité du service OSF, dans la mesure où il lui permet de distinguer au sein des écarts entre les prévisions qu'il construit et les réalisations constatées ceux sur lesquels il peut agir de ceux qui ne dépendent pas de lui (*cf.* également *infra*, point 2.2.3.2.).

2.1.2.2 Le comité de suivi de la prévision

[316] Dans son activité de gestion de trésorerie, la DIFI s'appuie sur plusieurs comités thématiques, en général mensuels. Ainsi, les arbitrages sur la politique de financement (volume et nature des émissions, etc.) sont décidés dans un Comité Trésorerie, Financement et Ressources Directes. La politique de contrôle interne fait l'objet du Comité Contrôle Interne et Gestion des Risques (COCIGRI).

[317] Quant aux prévisions de trésorerie, elles sont examinées par le « Comité de suivi de la prévision », ou « comité Aléas ». Tenu tous les mois, ce comité réunit sous l'égide du directeur de la DIFI ou de son adjoint des représentants des différents services de la direction (TSRP, TCFP, DP3C), de l'agence comptable, des URSSAF (Marseille).

[318] Sont successivement examinés :

- L'avancement des actions décidées lors des comités précédents, et les actions nouvelles à lancer ;
- Les aléas prévisibles sur les encaissements et décaissements sur le compte ACOSS dans les trois prochains mois (glissants) ;
- La répartition infra-mensuelle des encaissements URSSAF (COUR), secteur public (COTG) et du régime social des indépendants (RSI), ainsi que les écarts constatés entre les encaissements prévus et les encaissements réalisés le mois précédent, ventilé par décade ;
- La situation du financement et des placements sur les trois prochains mois (glissants) : besoins de financement, instruments mobilisés, vérification du respect du plafond LFSS, etc.
- L'évolution des risques financiers, à travers le suivi d'un certain nombre de ratios et des limites réglementaires ou internes qui s'imposent à l'ACOSS, et l'analyse des incidents éventuellement constatés sur la période précédente (écarts sur les annonces J-1/J des URSSAF, absence d'annonces sur des encaissements au siège, compte débiteur après 14h30, etc.)

[319] Chaque séance fait l'objet d'un compte-rendu qui assure une traçabilité tant des incidents ou écarts significatifs enregistrés dans le processus de construction des prévisions que des mesures mises en œuvre pour y remédier. Cette organisation fait par ailleurs l'objet de plusieurs revues externes chaque année : par la Cour des Comptes dans le cadre de la certification, par les auditeurs externes en charge de l'audit de liquidité, par les certificateurs ISO 9001. Dans leur rapport de 2016, le cabinet en charge de l'audit de liquidité consacre près de deux pages à la qualité du système de prévisions de l'ACOSS, pour souligner à la fois la fiabilité des prévisions et la robustesse de leur système de suivi.

[320] Le rapport relève notamment l'amélioration de la qualité des annonces d'encaissement des URSSAF, grâce à la mutualisation des compétences en matière de gestion de trésorerie consécutive à la réduction du nombre d'organismes.

[321] Les auditeurs soulignent également le risque opérationnel que représentent les encaissements au siège (i.e. les flux liés aux partenaires et « clients » de l'ACOSS), en soulignant l'impact positif qu'a eu sur la qualité des prévisions la mise en place de conventions assorties

d'échéanciers et du développement du « netting » des flux (c'est-à-dire la contraction des encaissements et des décaissements entre l'ACOSS et un même partenaire pour réduire le volume des mouvements de trésorerie).

[322] Pour autant, si l'organisation interne mise en place par l'ACOSS pour la production de ses prévisions de trésorerie apparaît effectivement solide, et si sa performance générale est globalement bonne, il reste encore des points de vigilance et des zones de risque qu'il appartiendra à l'ACOSS de corriger dans les années à venir.

2.2 La qualité des prévisions de l'ACOSS est bonne mais encore perfectible

2.2.1 La fixation du plafond de trésorerie est une procédure critique qui requiert la plus grande rigueur de la part de l'ACOSS et de tous ses partenaires

2.2.1.1 Le plafond de trésorerie est respecté depuis 7 exercices

[323] Depuis qu'il a été institué par les ordonnances de 1996, le plafond a dû être relevé à cinq reprises, dont quatre fois au cours des 7 premières années où il a été institué. Depuis 2004, il n'a dû être relevé qu'une seule fois, en 2009, et non pas du fait d'une erreur de prévision mais à cause de la dégradation des comptes publics au plus fort de la crise financière.

[324] Le tableau ci-dessous donne, pour les neuf derniers exercices intervenus depuis, le montant proposé par l'ACOSS, le montant validé par la DSS et inscrit en PLFSS, et le point bas effectivement constaté sur l'année :

Tableau 8 : Point bas de trésorerie et plafond de financement 2010-2018

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Point bas Annexe 9 PLFSS (A)	-61,6 (31/12/10)	-50,8 (1/1/11)	-18,9 (14/12/12)	-27,8 (15/04/13)	-32,0 (15/04/14)	-34,1 (10/12/15)	-38,9 (15/01/16)	-31,4 (19/09/17)	-37,2 (13/04/18)
Plafond validé (LFSS) (B)	65	58,0 puis 20,0	21,0 (PLFSS) 22,0 (LFSS)	29,5	34,5	36,3	40,0 jusq. 31/07/16, puis 30,0	33	38
Marge de précaution prévue (B)-(-A)	3,4	7,2	2,1 puis 3,1	1,7	2,5	2,2	1,1	1,6	0,8
en % du point bas	6%	12%	16%	6%	8%	6%	3%	5%	2%
Point bas constaté (C)	-49,7 (15/12/10)	-49,5 (01/1/11)	-18,4 (14/12/12)	-29,3 (15/04/13)	-32,1 (11/12/14)	-35,1 (14/09/15)	-37,8 (14/01/2016)	-32,7 (15/09/17)	
Réel-prévu (C)-(-A)	11,9	1,3	0,5	1,5	-0,1	-1	1,1	-1,3	
Ecart / plafond (B)-(-C)	15,3	8,5	3,6	0,2	2,4	1,2	2,2	0,3	

Source : Mission

[325] L'écart, tantôt positif, tantôt négatif, entre la prévision établie par l'ACOSS et le constaté ne montre pas de biais de prévision. L'existence d'écarts négatifs (correspondant à un point bas plus bas qu'anticipé) justifie pleinement l'ajout d'une marge de précaution à la prévision effectuée par l'ACOSS, et on vérifie bien que, plus cette marge est serrée, plus le constaté est proche du plafond. En revanche, il ne semble pas y avoir de doctrine préétablie quant au niveau de cette marge, celle-ci variant depuis 2010 entre 1,1 et 7,2 Md€.

[326] Ce plafond a une visée avant tout symbolique : bien que fixé par la loi, il peut être modifié par un simple décret. En pratique, il agit comme une référence, destinée à guider l'ACOSS dans la

gestion de trésorerie et à éclairer les investisseurs sur ses besoins annuels d'emprunt, et comme un signal d'alerte, en cas de dégradation sensible des comptes. Pour jouer effectivement ce double rôle, il ne doit être fixé ni trop haut (la récurrence d'écarts important entre le plafond et le constaté feraient perdre à cette limite son effet vertueux pour le gestionnaire), ni trop bas (le relèvement du plafond ne devant résulter que de l'impact non anticipé d'une dégradation conjoncturelle significative, et non d'un aléa mineur ou d'une erreur de prévision).

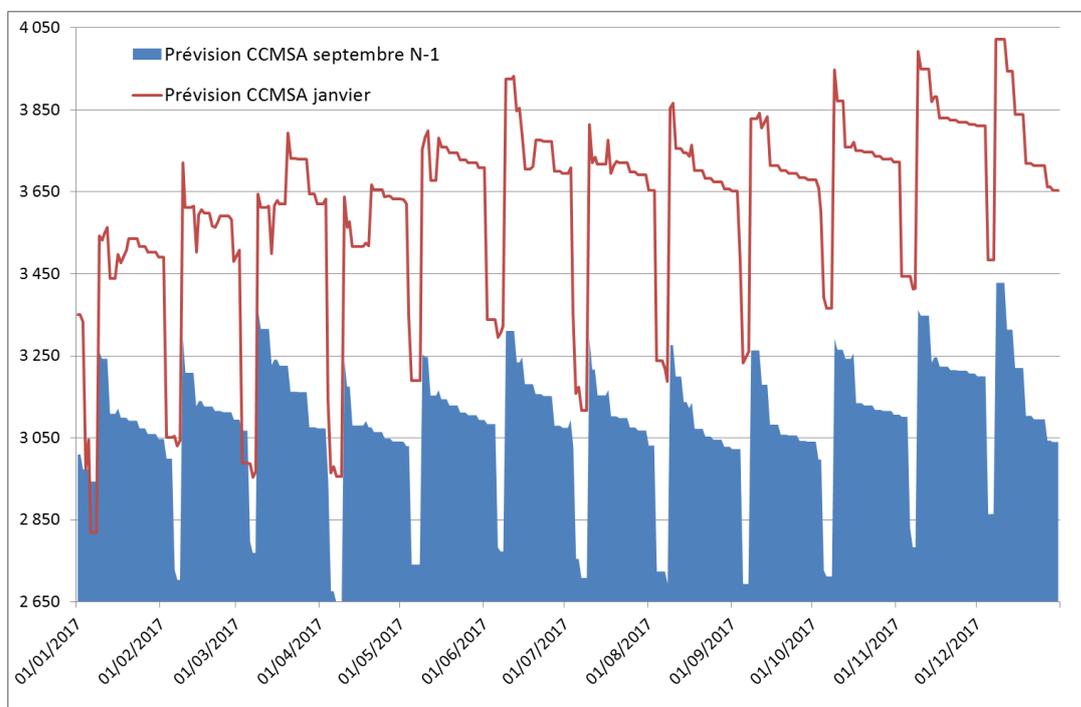
Recommandation : Compte tenu des conséquences négatives qu'entraînerait le relèvement du plafond par décret, la mission recommande une approche prudente dans sa fixation, en prévoyant une marge de précaution d'au moins 2 Md€ en sus de la prévision de point bas disponible en septembre n-1.

2.2.1.2 En 2016, la fixation du plafond a été perturbée par une erreur de prévision sur le besoin de financement de la MSA

[327] Le plafond de trésorerie pour l'exercice 2017 a été fixé par la LFSS à 33 Md€, sur la base d'un point bas prévisionnel évalué lors de la préparation du PLFSS à -31,4 Md€, qui devait être atteint en avril 2017. La marge de précaution retenue (1,6 Md€, cf. tableau précédent) était déjà étroite, au regard de la marge recommandée au point précédent.

[328] Mais cette marge a été significativement réduite à la fin 2016 à la suite d'une réévaluation non anticipée du besoin de financement de la MSA. Postérieurement au vote de la LFSS, la CCMSA a en effet indiqué à l'ACOSS que le profil qu'elle avait communiqué à l'ACOSS à la fin de l'été n'intégrait pas les besoins en trésorerie de la branche maladie du régime des exploitants agricoles, ni la dégradation des réserves du régime complémentaire des exploitants.

Graphique 12 : Ecart entre les prévisions 09/2016 et 01/2017 des besoins 2017 de la CCMSA



Source : ACOSS

[329] L'impact global de ces rectifications était de 560 M€, ce qui a augmenté à due proportion le besoin de financement de la CCMSA comme de l'ACOSS (cette dernière assurant 100% du financement des besoins en trésorerie de la CCMSA), sans que leur plafond d'emprunt respectif ait pu être rectifié dans la LFSS 2017.

[330] Pour éviter tout risque de dépassement, il a été décidé que la MSA conserverait la ligne de back-up de 500 M€ dont elle disposait au Crédit Lyonnais, et la DSS a revu finement avec la DIFI la programmation sur 2017 des flux entre l'Etat et l'ACOSS, afin d'éviter que l'ACOSS ne se retrouve trop en risque au cours du premier semestre, où le point bas était prévu. L'amélioration de la conjoncture économique a néanmoins permis de détendre la situation en cours d'année.

[331] Comme le montre l'exemple de la prévision de l'année 2017, la construction du profil de trésorerie N+1 de la CCMSA doit faire l'objet d'une attention particulière, de la part des services de la CCMSA, comme de l'ACOSS et de la DSS, son montant étant significatif à l'échelle des besoins de l'ACOSS, dont le plafond constitue la limite maximale d'endettement y compris pour la CCMSA.

[332] Il est donc souhaitable que les hypothèses de construction du profil prévisionnel soient explicitées par la CCMSA et partagées avec l'ACOSS et l'Etat, afin de vérifier la cohérence d'ensemble des profils prévisionnels de chaque entité. Pour permettre une véritable vérification croisée, il conviendrait d'associer à la DSS la direction du budget et l'Agence France Trésor (AFT), dans la mesure où le profil de trésorerie de l'ACOSS repose sur des hypothèses implicites en ce qui concerne les flux avec l'Etat.

Recommandation : Organiser chaque année dans le cadre de la préparation du PLFSS une réunion d'échange entre l'Etat (DSS, DB) et les organismes soumis l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale sur la construction de leur profil de trésorerie N+1, en vue de la détermination de leurs plafonds d'emprunt.

[333] Par ailleurs, si les échanges entre l'ACOSS et la DSS à propos de la fixation du plafond d'endettement de l'ACOSS sont nourris et formalisés jusqu'à l'arbitrage final⁴¹, tel n'est pas le cas avec les autres organismes soumis à l'article LO 111-3 CSS, qui ne sont plus associés par la DSS après lui avoir communiqué un profil avant prise en compte des mesures du PLFSS⁴².

[334] Il serait donc souhaitable que la DSS les informe du niveau du plafond d'emprunt avant de l'inscrire dans le PLFSS. Ce dernier échange permettrait d'une part de fiabiliser ce montant, en vérifiant qu'il ne pose aucun problème, compte tenu des dernières informations disponibles, et de sensibiliser davantage encore ces organismes aux enjeux de la fixation de cette limite.

Recommandation : Avant d'inscrire dans le PLFSS le plafond d'emprunt des organismes soumis aux dispositions du C. de l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale, soumettre une dernière fois le montant envisagé à ces organismes.

2.2.2 Entre 2016 et 2017, la qualité des prévisions de l'ACOSS s'est améliorée

[335] Dans le cadre du chantier de professionnalisation du processus de prévision posé par la COG 2013-2017, l'ACOSS a effectué en 2017 une étude statistique sur les écarts de prévisions

⁴¹ Avec notamment la production par le directeur financier de l'ACOSS d'un courrier électronique final à la DSS récapitulant les principales hypothèses de construction du profil de trésorerie, intégrant les mesures du PLFSS et explicitant la marge de sécurité à ajouter pour sécuriser le plafond ;

⁴² C'est en tout cas ce que la CCMSA a indiqué à la mission

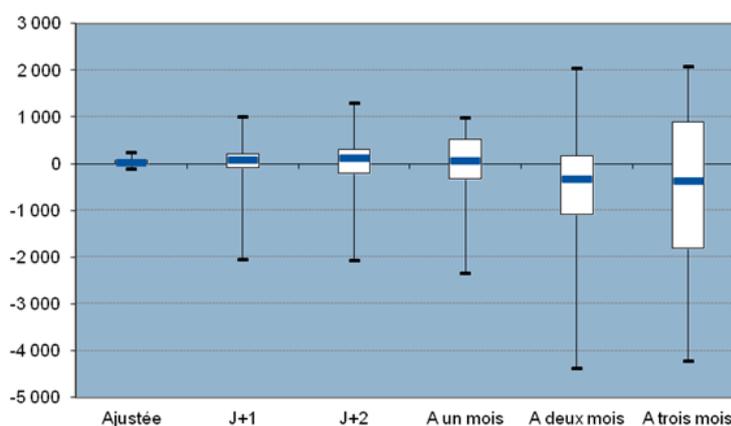
constatés en 2016. Cette étude permet de constater les bonnes performances de l'ACOSS dans ses exercices de prévisions de J+1 à M+3, en valeur absolue comme en tendance.

2.2.2.1 Les premières données sur l'exercice 2017 témoignent de performances satisfaisantes, en amélioration par rapport à 2016

Le niveau des écarts prévu/réalisé s'accroît à mesure que l'horizon de prévision s'éloigne

[336] Le graphique suivant présente les écarts prévu/réalisé à fin mars 2017.

Graphique 13 : Solde de trésorerie à fin mars 2017 : écarts de prévision en valeur algébrique



	Ajustée	J+1	J+2	A un mois	A deux mois	A trois mois
MIN	-120	-2 053	-2 076	-2 348	-4 380	-4 232
Q1	15	-80	-196	-327	-1 079	-1 813
MED	31	78	110	64	-327	-374
Q3	72	210	302	515	176	897
MAX	244	1 003	1 284	988	2 035	2 070
MOY	46	58	38	47	-521	-472

Source : ACOSS

[337] Comme il est logique de l'attendre, les écarts prévu/réalisé vont croissant à mesure que l'horizon de prévisions s'éloigne : d'un niveau médian de +78 M€ pour les prévisions quotidiennes à J+1, ils passent à -374 M€ pour les prévisions mensuelles à 3 mois, soit plus qu'un quadruplement (en valeur absolue). Les différences observées entre J+1 et J+2 font également apparaître la variabilité des flux d'encaissement et de décaissement dont l'ACOSS doit estimer le montant puisque, même à proximité immédiate de l'échéance, les prévisions peuvent varier assez sensiblement d'un jour sur l'autre.

Rapportée aux marges d'erreur prédéterminées par l'ACOSS, la qualité de ses prévisions journalière est meilleure que celle de ses prévisions mensuelles

[338] L'ACOSS s'est donné une marge d'erreur de +/- 50 M€ pour ses prévisions à J :17 heures, de +/- 200 M€ pour ses prévisions à J+1, de +/- 300 M€ pour ses prévisions à J+2, de +/- 500 M€ pour ses prévisions à M+1, de +/- 700 M€ pour ses prévisions à J+2, de +/- 1 000 M€ pour ses prévisions à M+3. Rapportée à ces seuils, la performance de l'ACOSS est analysée dans le tableau suivant :

Tableau 9 : Analyse des écarts de prévision en valeur absolue à fin mars 2017, en fonction des seuils de risque de l'ACOSS

Légende	Ajustée	J+1	J+2	A un mois	A deux mois	A trois mois
😊	≤ 50	≤ 200	≤ 300	≤ 500	≤ 700	≤ 1000
😐	51-200	201-500	301-500	501-1 500	701-1 500	1 001-1 500
😞	201-700	501-1 500	501-1 500	1 501-3 000	1 501-3 000	1 501-3 000
😡	> 700	> 1 500	> 1 500	> 3 000	> 3 000	> 3 000

	Ajustée	J+1	J+2	A un mois	A deux mois	A trois mois
MIN	😐	😡	😡	😞	😡	😡
Q1	😊	😊	😊	😊	😐	😞
MED	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Q3	😐	😐	😐	😐	😊	😊
MAX	😞	😞	😞	😐	😞	😞
MOY	😊	😊	😊	😊	😊	😊

Source : ACOSS

[339] On constate ainsi que :

- les valeurs médianes et moyennes des écarts de prévision sont toutes à l'intérieur des limites des marges d'erreur fixées par l'ACOSS, pour tous les horizons considérés
- en revanche, à tous les horizons, les minimas et les maximas sont hors de ces limites
- plus de la moitié des écarts de prévisions constatés en J+1 sont à l'intérieur de ces limites, ce qui n'est pas le cas des écarts sur les prévisions mensuelles à 1, 2 et 3 mois ;
- même à J+1, il arrive que l'on constate des écarts importants entre les montants prévus et les montants réalisés, pouvant aller jusqu'à 2 Md€ en valeur absolue.

[340] Ces résultats incitent par conséquent à la prudence dans le pilotage des financements de l'ACOSS, et à la constitution d'un volant de trésorerie de précaution significatif, de l'ordre de 2 Md€, au vu des écarts constatés dans les prévisions à J+1, afin de pallier les éventuelles mauvaises surprises qui peuvent arriver jusqu'au dernier moment.

La qualité des prévisions mensuelles s'est améliorée entre 2016 et 2017

[341] Le tableau ci-dessous compare les écarts de prévision enregistrés à fin mars 2016 et fin mars 2017 :

Graphique 14 : Comparaison des écarts de prévision entre mars 2016 et mars 2017

Légende	Ajustée	J+1	J+2	A un mois	A deux mois	A trois mois
	Baisse de l'écart					
	5	≤ 10	≤ 10	≤ 50	≤ 50	≤ 50
	6-25	11-50	11-50	51-100	51-100	51-100
	> 25	> 50	> 50	> 100	> 100	> 100

	Ajustée	J+1	J+2	A un mois	A deux mois	A trois mois
MIN						
Q1						
MED						
Q3						
MAX						
MOY						

Source : ACOSS (les flèches descendantes indiquent une amélioration de la prévision entre 2016 et 2017)

[342] Le tableau montre une amélioration notable de la qualité des prévisions mensuelles, aux trois horizons considérés (M+1, M+2 et M+3). En revanche, le bilan est plus mitigé sur les prévisions à court terme (J+1 et J+2), pour lesquelles on constate une amélioration de la moyenne et des valeurs-limites des premiers et troisième quartiles, mais une dégradation des valeurs extrêmes (MIN et MAX en ce qui concerne les prévisions à J+2, MIN seulement en ce qui concerne les prévisions à J+1).

2.2.3 Les écarts de prévision s'expliquent par des deux types d'erreurs, qui sont inégalement gênantes et sur lesquelles l'ACOSS n'est pas toujours en mesure d'agir

[343] L'analyse des écarts à partir des documents mensuels de suivi de la prévision permet de faire la part des choses entre les écarts de volume et les écarts de répartition, et d'identifier les flux particulièrement sujets aux écarts.

[344] Dans les documents du service OSF, **les écarts de volume** correspondent aux écarts constatés sur les montants mensuels qui leur sont notifiés par la DISEP ou par le partenaire si c'est un autre organisme qui est en charge de cette prévision (ainsi la CNAMTS s'agissant de l'évolution des dépenses d'assurance maladie).

[345] Dans les prévisions mensuelles, ces écarts peuvent concerner tous les types de flux (les encaissements comme les décaissements). Dans les prévisions quotidiennes, elles ne concernent que les flux qui ne donnent pas lieu à des annonces fermes en J-1 (pour les autres flux, il n'y a normalement pas d'écart entre le réalisé et le montant annoncé en J-1, puisque celui n'est pas une estimation mais une décision ferme de tirage).

[346] Ces écarts de volume mettent en relief les limites des modèles de prévision de l'ACOSS ou de ses partenaires.

[347] **Les écarts de répartition** correspondent aux écarts sur les prévisions effectuées par le service OSF lorsqu'il répartit les flux entre les différents jours du mois.

[348] Les écarts résultent alors soit d'erreurs commises par le service OSF dans l'appréciation de la répartition d'un flux entre les différentes échéances du mois, soit de décisions de gestion lorsqu'il est décidé postérieurement à la prévision mensuelle de changer la date ou le montant d'un flux pour des raisons de pilotage du solde (dans ce cas, il s'agit d'un décalage et non d'une erreur), soit d'erreurs administratives lorsqu'un encaissement au siège n'est pas annoncé par son émetteur, ou lorsqu'un flux annoncé est finalement reporté ou annulé par le partenaire sans que le service OSF n'en ait été informé, soit, enfin, d'incidents techniques (coupure d'un serveur ou d'une liaison informatique⁴³, etc.).

[349] L'ACOSS n'est pas en capacité de corriger tous ces écarts :

- relèvent de sa responsabilité les prévisions qu'elle établit elle-même (au sein de la DISEP), la pertinence de ses choix de répartition infra-mensuelle (au sein du service OSF) ;
- ne relèvent pas, en revanche de sa responsabilité, les prévisions qui sont produites par une autre institution, les conséquences des dysfonctionnements constatés chez ses partenaires ou des incidents techniques qui affectent chez elle la chaîne de trésorerie (mais elle peut être responsable de la survenue de ses incidents, et elle l'est nécessairement de la présence ou de l'absence d'un plan de secours en cas d'incident).

[350] Pour améliorer la qualité des prévisions de l'ACOSS, toutes ces dimensions doivent être intégrées, dans le cadre d'une démarche de progrès qui implique l'Agence centrale mais aussi les partenaires avec lesquels elle est en relation.

2.2.4 Il est possible d'identifier quatre axes de progrès pour améliorer les prévisions de l'ACOSS

2.2.4.1 Pour l'ACOSS, la prévision des flux URSSAF reste une priorité

[351] Les flux URSSAF restent de loin les flux les plus importants, et aussi ceux qui suscitent le plus régulièrement les plus grands écarts dans les prévisions de l'ACOSS, tant mensuelles que quotidiennes.

[352] A titre d'exemple, le tableau ci-dessous donne les écarts constatés entre les prévisions P06 et les réalisations effectivement constatées en juin 2017 :

⁴³ Ainsi par exemple le 18/04/2017, l'URSSAF PACA n'a pas pu remonter à l'ACOSS un encaissement de 840 M€, en date du 19/04/2017, à la suite d'un problème de fichier avec la banque de l'URSSAF ; la somme n'est parvenue sur le compte de l'ACOSS que 24 heures plus tard, le 20/04/2017 ;

Tableau 10 : Écarts entre les prévisions et les réalisations de juin 2017

(en M€)

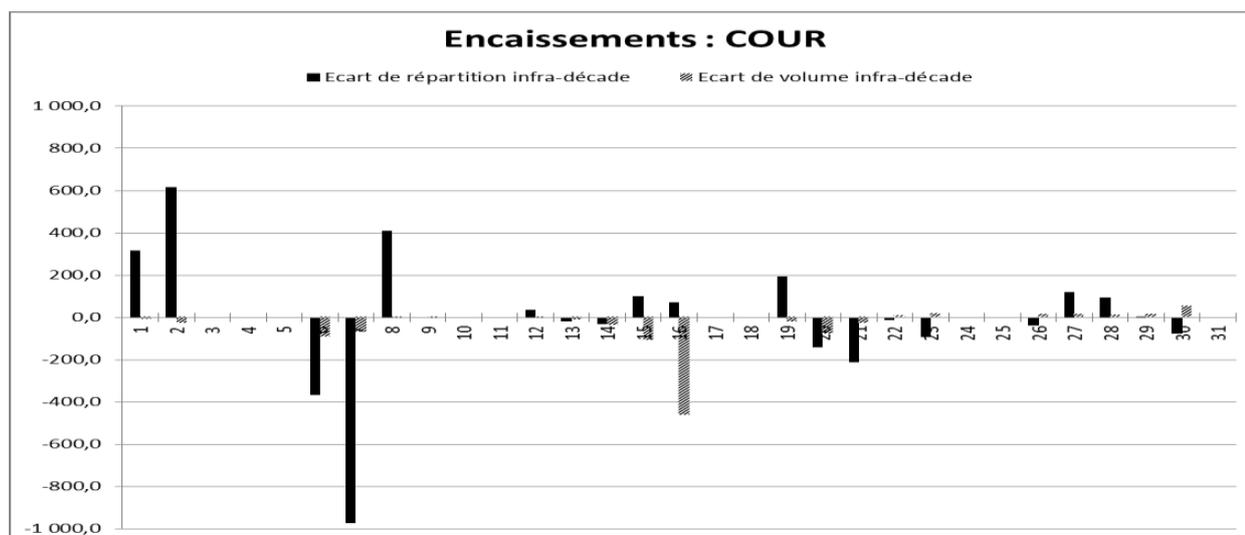
	juin-2017			
	Montants		Ecarts	Ecarts relatifs
	prévus (P)	réalisés (R)	(R) - (P)	[(R) - (P)] / (R)
Encaissements globaux	41 603	40 941	-662	-1,6%
<i>Urssaf et CGSS</i>	<i>27 279</i>	<i>26 622</i>	<i>-657</i>	<i>-2,5%</i>
secteur privé (COUR)	22 503	21 613	-890	-4,1%
secteur public (COTG)	3 931	4 179	248	5,9%
RSI	845	830	-15	-1,8%
<i>Autres encaissements</i>	<i>14 324</i>	<i>14 319</i>	<i>-5</i>	<i>0,0%</i>
Tirages globaux	41 954	42 119	165	0,4%
<i>Branches</i>	<i>32 705</i>	<i>32 966</i>	<i>261</i>	<i>0,8%</i>
Urssaf et CGSS	552	665	113	17,0%
Maladie	15 574	15 827	253	1,6%
AT - MP	802	816	14	1,7%
Vieillesse	9 245	9 199	-46	-0,5%
Famille	6 532	6 458	-74	-1,2%
<i>Autres tirages</i>	<i>9 249</i>	<i>9 153</i>	<i>-96</i>	<i>-1,0%</i>
<i>dont RSI</i>	<i>1 102</i>	<i>1 110</i>	<i>8</i>	<i>0,7%</i>
<i>dont Unédic</i>	<i>2 307</i>	<i>2 329</i>	<i>22</i>	<i>1,0%</i>
Variation de trésorerie	-351	-1 179	-827	
<i>dans les organismes</i>	<i>-5 015</i>	<i>-5 825</i>	<i>-809</i>	
<i>au siège</i>	<i>4 664</i>	<i>4 646</i>	<i>-18</i>	

Source : Acoiss

[353] Pour le mois de juin 2017, l'écart global entre les montants prévus et les montants réalisés est de -827 M€. L'essentiel de cette différence s'explique par l'écart entre les prévisions et les réalisations sur les encaissements URSSAF (secteur public + secteur privé), qui s'établit à -657 M€, soit près de 80% de l'écart global.

[354] En infra-mensuel, les écarts constatés entre prévision et réalisation sur les encaissements URSSAF au jour le jour sont également importants, comme le montre le graphique ci-dessous, qui distingue pour chaque journée les écarts de volume et les écarts de répartition :

Graphique 15 : Ecart prévu/réalisé jour par jour sur le mois de juin 2017



Source : ACOSS

[355] On note ainsi que les deux jours où les écarts ont été les plus importants, ils se sont traduits, le 2 juin, par un surcroît d'encaissement de 600 M€ et, le 7 juin, par un manque à recevoir de près de 1 Md€.

[356] Mesurés à l'aune du solde moyen de l'ACOSS en fin de journée (entre 2 et 3,5 Md€ entre 2014 et 2017), ces écarts constituent des aléas très significatifs. Il est donc essentiel que l'ACOSS continue à affiner ses modèles de prévision pour réduire au maximum les écarts de prévision sur les flux URSSAF.

Recommandation : Consacrer un effort particulier à l'analyse des encaissements URSSAF pour fiabiliser les prévisions sur ces flux.

[357] A cet égard, la mission a relevé dans son rapport de synthèse que, parmi les chantiers de la COG 2014-2017, l'ACOSS ne serait pas en mesure d'atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés au titre de son engagement n°4 (« Poursuivre l'amélioration des prévisions de trésorerie du régime général et accroître les capacités de simulation »), qui visait à une meilleure exploitation des données de trésorerie et à une amélioration des outils de prévision et de simulation.

[358] Les différentes analyses d'écarts effectuées par les services de l'ACOSS chaque mois lui offrent une bonne base pour poursuivre cet effort, en lui permettant d'identifier les flux et les périodes « à problèmes ».

Recommandation : Reprendre dans la prochaine COG le chantier de fiabilisation des prévisions en s'appuyant sur l'analyse systématique des écarts, pour améliorer les modèles de prévision et développer des outils de simulation.

2.2.4.2 La relation avec l'Etat peut être encore fiabilisée

[359] Si les flux URSSAF restent de loin les flux sur lesquels les écarts de volume ou de répartition sont les plus nombreux et les plus importants, la volatilité de certains flux Etat/ACOSS affecte également de façon significative la qualité des prévisions de l'ACOSS.

[360] Il peut s'agir d'un écart de volume, lorsque les recettes collectées par l'Etat pour le compte de l'ACOSS sont sensiblement différentes de celles qui avaient été initialement prévues. Ces recettes étant en général transférées à l'ACOSS en peu de versements, l'impact sur la trésorerie de l'ACOSS est alors très significatif : ainsi, en octobre 2017, le versement de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus de placement, initialement prévu à 4,6 Md€, s'est finalement élevé à 3,9 Md€, soit un écart de 0,7 Md€ qui n'a pas fait l'objet d'une rectification d'annonce.

[361] Il peut également s'agir d'un écart de répartition, lorsque la date d'un flux Etat/ACOSS est décalée par rapport à son calendrier prévisionnel après la dernière prévision mensuelle. Comme relevé *supra*, l'impact de ce décalage n'affecte que la qualité de cette prévision, sans menacer le solde de l'ACOSS, si l'Agence en est informée suffisamment en avance pour pouvoir ajuster sa politique d'émission (*a fortiori* s'il s'agit d'un encaissement qui arrive sans être annoncé sur le compte de l'ACOSS, comme par exemple le versement de prime d'activité de 121 M€, constaté sans avoir été annoncé le 16/12/2016).

[362] S'ils restent rares, ces cas n'en ont pas moins représenté un total de 350 M€ sur l'année 2016, comme l'illustre le tableau suivant :

Tableau 11 : Qualité des annonces des versements de l'Etat à l'ACOSS en 2016

Etat - Année 2016	Mesures ciblées		Autres prestations		Total	
	montant	part en %	montant	part en %	montant	part en %
annonce respectant le délai de contraintes	3 017,53	95%	30 202,90	99%	33 220,43	99%
annonce hors délai de contraintes	12,60	0%	0,00	0%	12,60	0%
annonce absente	144,56	5%	205,82	1%	350,38	1%
Total	3 174,69	100%	30 408,72	100%	33 583,41	100%

Source : ACOSS

Recommandation : Améliorer le partage d'information entre l'Etat et l'ACOSS sur les flux Etat/ACOSS (montants, calendrier).

[363] D'une manière générale, il est souhaitable que l'Etat (DSS, DB) et l'ACOSS se coordonnent régulièrement en cours d'année, par exemple une fois par trimestre, sur le calendrier des flux à venir Etat/ACOSS. La fréquence de cette réunion de calage pourrait être augmentée à une par mois à partir d'octobre pour gérer la période critique de la fin d'année (*cf.* également *infra*, à propos de la préparation des derniers jours de l'exercice).

Recommandation : Prévoir des réunions trimestrielles formalisées DSS/DB/ACOSS sur le calage des échéances Etat/ACOSS, puis des réunions mensuelles durant le dernier trimestre.

2.2.4.3 Les autres partenaires de l'ACOSS peuvent encore progresser dans la qualité de leurs prévisions et de leur gestion de trésorerie

[364] Dans son travail de prévision, l'ACOSS dépend de ses partenaires de deux façons : elle dépend tout d'abord de la qualité de leurs prévisions, lorsqu'elle les réutilise telles quelles dans ses propres prévisions, et ensuite de la qualité de leur gestion de trésorerie, à travers leur capacité, d'abord, à bien programmer leurs annonces pour leurs flux avec l'ACOSS et, ensuite, à les respecter une fois qu'elles ont été faites.

En ce qui concerne la qualité des prévisions, la priorité porte sur la CNAMTS et la CCMSA

[365] La CNAMTS est le premier des partenaires de l'ACOSS dont elle dépend pour ses prévisions. En effet, non seulement les dépenses d'assurance maladie constituent le premier des flux de décaissements pour l'Agence (pesant près de 40% des tirages), mais elles sont aussi le poste de dépenses pour lequel les écarts sont parmi les plus importants, en valeur absolue comme en écart relatif, comme le tableau 3 *supra* permet de le constater pour le mois de juin 2017).

[366] Le tableau détaille les écarts constatés sur les tirages maladie au cours de l'année 2017, en les ventilant entre les différents grands postes de dépenses :

Tableau 12 : Analyse des écarts constatés dans les prévisions mensuelles de la CNAMTS en 2017

ME	P01 2017			P02 2017			P03 2017			P04 2017			P05 2017			P06 2017			P07 2017			P08 2017			TOTAL 2017		
	R	P	R - P	R	P	R - P	R	P	R - P	R	P	R - P	R	P	R - P	R	P	R - P	R	P	R - P	R	P	R - P	R	P	R - P
Soins de ville	5 917	5 975	-58	5 576	5 726	-150	6 298	6 352	-54	5 751	5 896	-145	6 253	6 311	-58	6 191	6 215	-24	5 744	5 584	160	5 395	5 294	101	47 125	47 353	-228
Etablissements	8 381	8 206	175	7 644	7 341	304	8 024	8 108	-84	7 611	7 105	506	7 526	7 505	22	7 533	7 488	45	7 488	7 329	159	7 406	7 406	0	61 613	60 488	1 126
Autres prestations	1 092	1 016	76	986	988	-2	1 040	1 053	-13	981	959	21	1 048	1 003	45	1 056	1 023	33	1 016	995	22	1 041	992	49	8 262	8 030	232
Fonds budgétaires	482	498	-16	580	772	-192	460	429	31	398	413	-15	586	566	21	388	297	91	340	323	16	397	265	131	3 630	3 563	67
Autres	-378	16	-393	-16	195	-211	559	86	473	-32	171	-203	134	145	-11	313	62	251	38	33	5	155	130	25	773	837	-64
TOTAL	15 494	15 711	-216	14 770	15 021	-251	16 382	16 028	353	14 708	14 545	163	15 548	15 529	19	15 481	15 084	397	14 626	14 265	361	14 395	14 088	307	121 403	120 271	1 133

Source : ACOSS

[367] Le poste sur lequel les écarts sont à la fois les plus réguliers et les plus importants correspond aux dépenses des établissements de santé. Ce résultat ne doit pas étonner, compte tenu des moyens dédiés à la prévision de ces flux : en effet, si les dépenses de soins de ville font l'objet d'un suivi statistique approfondi par la direction de la stratégie, des études et des statistiques, les dépenses des établissements de santé ne font pas l'objet d'un suivi détaillé au sein de la CNAMTS.

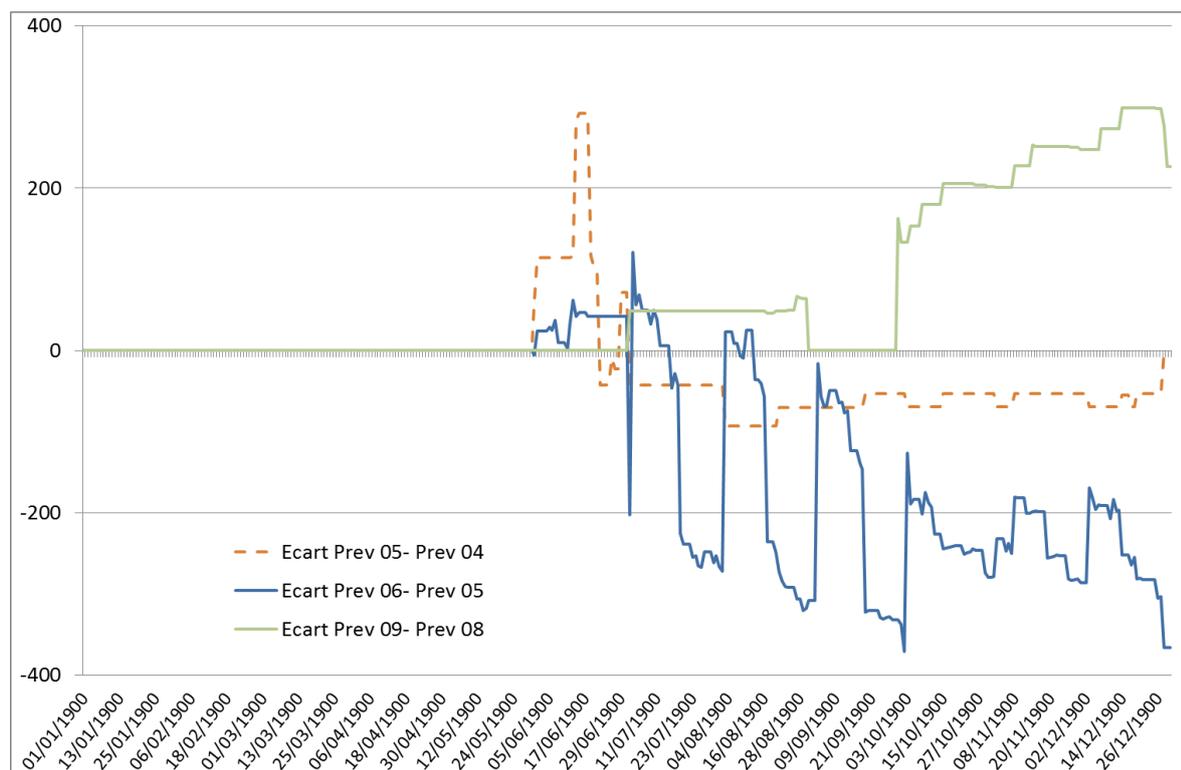
[368] Les prévisions mensuelles sont établies sur une base historique par l'agence comptable de la caisse nationale, sans compétence statistique, ni visibilité sur les déterminants de la dépense, ni expertise de la part de l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) sur les évolutions constatées. Il est donc nécessaire de fiabiliser ce processus, non seulement parce qu'il affecte la qualité des prévisions de tirage qui servent à l'ACOSS pour déterminer ses besoins en trésorerie, mais surtout parce qu'il s'agit du poste le plus important des dépenses d'assurance maladie, qui nécessite un dispositif de suivi plus rigoureux que le dispositif actuel.

Recommandation : Mettre en place un véritable dispositif de prévision des dépenses des établissements de santé.

[369] La rectification à la hausse à laquelle la CCMSA a dû procéder à la fin 2016 en ce qui concerne son besoin de financement n'est pas le seul cas d'écart significatif dans les prévisions de trésorerie de la caisse centrale.

[370] Le graphique ci-dessous reprend les écarts constatés d'un mois sur l'autre dans les prévisions de la CCMSA entre avril et septembre 2017.

Graphique 16 : Ecart entre les prévisions mensuelles de la CCMSA en 2017



Source : ACOSS, retraitement mission

[371] D'un mois sur l'autre, les prévisions de la CCMSA peuvent varier de plusieurs centaines de M€. Ces écarts créent une volatilité difficilement explicable dans le profil de trésorerie de la CCMSA. Certes, cette volatilité ne met pas en risque la trésorerie de l'ACOSS car elle ne se retrouve pas au moment des demandes de tirage de la CCMSA, qui sont fermes ; mais elle nuit à la qualité des prévisions mensuelles de trésorerie de l'ACOSS, et elle rend plus incertaine la vérification par la CCMSA que son besoin de financement ne dépassera pas le plafond d'emprunt qui lui est assigné par la LFSS.

[372] Il est donc souhaitable que la CCMSA se dote de moyens pour réduire cette volatilité, en développant notamment l'analyse des écarts prévu/réalisé, mais aussi en fiabilisant la gestion de ses encaissements et décaissements, sur laquelle on observe également des dysfonctionnements ponctuels mais réels et récurrents (cf. *infra*, point suivant).

Recommandation : Faire du renforcement des compétences de la CCMSA en matière de prévisions de trésorerie l'un des chantiers prioritaires de sa prochaine COG.

En ce qui concerne la qualité des annonces, une plus grande rigueur est attendue de la part des partenaires de l'ACOSS

[373] La volatilité de la trésorerie de l'ACOSS, et donc les limites de ses prévisions en la matière, sont renforcées par les oublis de certains de ses partenaires, qui ne l'informent pas systématiquement de l'arrivée d'une nouvelle recette, laquelle n'est donc pas intégrée dans le prévisionnel des encaissements à J+1 qui sert de base aux décisions d'émissions au jour le jour de l'Agence.

[374] Le tableau ci-dessous récapitule tous les cas en 2017 où un encaissement constaté en J n'avait pas été annoncé par le partenaire, et de ce fait n'avait pas été intégré aux prévisions de solde établies en J-1 pour J :

Tableau 13 : Absence d'annonces sur les opérations d'encaissement du compte ACOSS du 1^{er} semestre 2017 (en M€)

	Nombre d'encaissements sans annonces	Montant moyen	Montant le plus élevé	
			Organisme	Montant
janv-17	nd	nd	nd	nd
févr-17	6	15 176	MSA CNAF-CPECE	46 944
mars-17	9	9 747	ENIM DG	10 170
avr-17	10	12 898	CPRP SNCF	23 121
mai-17	6	10 736	MSA	26 836
juin-17	7	29 874	MSA	80 737
TOTAL	38	15 297		

Source : ACOSS, retraitement mission

[375] Ainsi, sur les 6 premiers mois de l'année, à 38 reprises l'ACOSS a constaté l'arrivée sur ses comptes d'un encaissement non identifié, émanant de 16 organismes, dont l'association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (AGESSA) à six reprises, l'établissement national des invalides de la Marine (ENIM) et la CCMSA à cinq reprises... Ce dernier organisme est à lui seul responsable des plus gros montants d'encaissements non annoncés sur trois des cinq mois étudiés, et du montant non annoncé le plus important de la période avec 81 M€ le 26/06/2017.

[376] Même si ces encaissements non annoncés ne menacent pas la trésorerie de l'ACOSS, ils conduisent à des décisions de financement inadéquates, puisque trop élevées au regard du besoin réel, qui a été surestimé faute d'intégrer les encaissements qui n'ont pas été annoncés. De plus, la récurrence de ces encaissements non annoncés chez certains partenaires (ainsi l'AGESSA, la CCMSA, l'ENIM, mais aussi la CAVIMAC ou la CRPCEN) témoigne d'un manque de rigueur dans leur relation avec l'ACOSS, qu'il convient de corriger.

Recommandation : Fiabiliser les annonces chez les organismes partenaires de l'ACOSS.

2.2.4.4 L'amélioration de la qualité des prévisions est un axe de progrès pour l'ensemble de la sphère sociale

[377] Les recommandations que formule la mission concernent l'Etat et la plupart des entités de la sphère sociale. Il est donc souhaitable que la professionnalisation des activités de gestion de trésorerie (prévisions, relations avec l'ACOSS, fiabilité des annonces, etc.) fasse systématiquement l'objet un axe de progrès dans les conventions d'objectifs et de gestion de tous les organismes de la sphère sociale.

Recommandation : Faire de la professionnalisation des activités de gestion de trésorerie un axe de progrès systématique dans les conventions d'objectifs et de gestion des organismes de sécurité sociale.

[378] Pour animer cette communauté d'institutions, il serait également souhaitable de créer un « club de la trésorerie sociale », animé par la DSS et réunissant tous les organismes concernés ainsi que, au sein de l'Etat, l'AFT et la DB, pour examiner les sujets d'intérêt commun : calage des

prévisions, mise en cohérence des échéanciers, définition des calendriers de transmission des informations pour la préparation des lois de finance et de financement, préparation des opérations de fin de gestion.

Recommandation : Créer un club de la trésorerie sociale associant tous les acteurs concernés, sous l'égide de la DSS.

2.2.5 La fin de gestion est aujourd'hui la période à la fois la plus critique et la moins bien encadrée du processus de prévision de l'ACOSS

2.2.5.1 La fin de gestion est une période critique

[379] La fin de gestion (i.e. les quelques jours avant le 31 décembre de l'exercice) apparaît comme une période particulièrement critique pour l'ACOSS du point de vue de la gestion trésorerie. En effet, trois phénomènes se conjuguent en fin d'année pour réduire les marges de manœuvre et augmenter les risques sur le compte courant centralisateur de l'Agence :

- Le 31 décembre est le jour clé pour les « opérations maastrichtiennes » de mutualisation des dettes publiques destinées à minimiser le niveau de la dette publique de la France retenue dans les indicateurs macroéconomiques de l'Union économique et monétaire ; l'ACOSS est donc invitée par le ministère des finances à réduire le volume de ces emprunts ce jour-là, et donc le « coussin » de précaution dont elle peut disposer en trésorerie pour faire face à un aléa ;
- Or les jours précédant le 31 décembre sont aussi les journées de l'année où les aléas sont les plus élevés, compte tenu du débouclage tardif des crédits de l'Etat pour l'année en cours, suite à la promulgation de la loi de finances rectificative ; en effet, cette promulgation intervenant dans les tous derniers jours de l'année, et les délais sont alors très serrés pour assurer le versement effectif des crédits dus à l'ACOSS avant le 31 décembre, le non-versement au jour dit de ces crédits entraînant un aléa de plusieurs centaines de millions, voire de plus d'un milliard d'euros (comme en 2016, cf. *infra*, point suivant) ;
- Enfin, en termes opérationnels, la période est également à risque en raison de l'absence d'un plus grand nombre de collaborateurs du fait des congés de fin d'année ; cette situation est d'autant plus dangereuse qu'aucune procédure formalisée n'existe à ce jour pour sensibiliser tous les maillons de la chaîne (direction du budget, direction de la sécurité sociale, contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) dans les différents ministères, agence comptable et DIFI à l'ACOSS) à la criticité de la procédure.

[380] L'expérience de la fin de gestion 2016 montre que le risque est bien réel, et qu'il doit impérativement être intégré dans le plan de gestion des risques de l'ACOSS et de ses partenaires.

2.2.5.2 Le cas de l'année 2016 montre qu'il existe en fin de gestion un risque réel de solde débiteur

[381] En 2016, le 31 décembre tombait un samedi, jour de fermeture des marchés financiers. Toutes les opérations de fin d'exercice devaient donc être réglées le 30 décembre.

[382] Or, le 30 décembre 2016, alors que la trésorerie de l'Agence était déjà tendue du fait des recommandations du ministère des finances sur les opérations maastrichtiennes, le débouclage de la LFR 2016 s'est opéré dans des conditions qui ont risqué de faire passer le compte courant centralisateur de l'ACOSS en situation débitrice.

[383] En effet, après la promulgation de la LFR le 29 décembre, l'ACOSS attendait un total de 1,4 Md€ de crédits qui, pour lui être versés avant le 31 décembre, devaient être validés dans les 24 heures par les CBCM, puis transiter par l'AFT. Or il est apparu le 30 décembre à 14h33 (3 minutes après l'horaire prévu par la convention CDC, cf. l'annexe spécifique sur ce sujet) que le compte courant centralisateur de l'ACOSS était toujours débiteur de 1,2 Md€, en raison de l'absence de certains crédits LFR.

[384] L'ACOSS a alors envisagé d'émettre en urgence 1,3 Md€ de NeuCP pour couvrir le découvert, mais la CDC lui a indiqué à 15h36 que cette faculté ne lui était plus ouverte, en vertu des dispositions spécifiques de la convention ACOSS-CDC, quand bien même le marché est encore ouvert pour ce genre d'opérations.

[385] Parallèlement, alertée par l'ACOSS, la DSS identifie avec l'AFT le ministère concerné (en l'occurrence, le ministère de la santé), et le sous-directeur de la DSS finira par obtenir la validation du paiement en suspend en se déplaçant dans les locaux du CBCM. A 15h10, l'annonce est notifiée, mais l'arrivée de la somme n'est véritablement constatée qu'à 16h55, soit 5 minutes avant la fermeture des marchés pour deux jours, rétablissant ainsi la situation du compte à +202 M€.

[386] La situation de découvert constatée après 14h30 a de plus conduit à la facturation à l'ACOSS par la CDC d'une pénalité de 147 482,62 €, en application des dispositions de la convention.

[387] Si l'incident a pu être évité grâce à la diligence des personnes présentes ce jour-là, l'absence de l'un des maillons de la chaîne aurait pu provoquer une situation de découvert sur le compte courant centralisateur, pour la première fois dans l'histoire de l'ACOSS.

[388] Pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, il convient donc de définir un protocole de fin de gestion formalisé entre tous les acteurs – l'Etat (DB, DSS, CBCM, AFT), l'ACOSS (DIFI et AC) et la CDC – détaillant tout le processus de fin de gestion et les personnes responsables, en s'assurant de leur présence le jour dit.

[389] La définition de ce protocole est d'autant plus nécessaire en 2017 que le 31 décembre tombe un dimanche, et que toutes les opérations de fin de gestion devront donc être traitées dans la journée du 29 décembre, un jour plus tôt qu'en 2016.

[390] Enfin, les dispositions de la convention CDC-ACOSS devraient être assouplies afin de permettre à l'ACOSS d'émettre des NeuCP jusqu'à 16 heures en cas de risque grave sur le niveau du solde en fin de journée (ou, de façon alternative, autoriser l'ACOSS à passer par la Banque de France pour émettre ses NeuCP, dans les conditions et limites horaires de la place). Ces deux derniers points sont également évoqués dans l'annexe spécifique sur les relations entre l'ACOSS et la CDC.

Recommandation : Définir chaque année un protocole de fin de gestion entre l'Etat, l'ACOSS et la CDC précisant le rôle de chacun, les délais de prise de décision et les personnes responsables. Appliquer ce protocole en 2017.

Recommandation : Assouplir les dispositions de la convention CDC sur les émissions de titres de financement à l'intérieur des limites horaires de la place.

Recommandation : Etudier la possibilité pour l'ACOSS d'utiliser son compte à la Banque de France pour effectuer ses opérations de marché, dans les conditions et selon les limites horaires de la place.

ANNEXE 3 – LES RELATIONS ENTRE L'ACOSS ET LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

SOMMAIRE

ANNEXE 3 – LES RELATIONS ENTRE L'ACOSS ET LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS..	105
SOMMAIRE.....	105
1 L'ACOSS ET LA CDC : UN PARTENARIAT HISTORIQUE ENCADRE PAR LE CODE DE LA SECURITE SOCIALE ET REGI PAR UNE CONVENTION PLURIANNUELLE.....	107
1.1 Le code de la sécurité sociale impose que les comptes bancaires de l'ACOSS soient tenus par la CDC	107
1.2 La CDC n'est plus le financeur de référence de l'ACOSS	108
1.3 Les relations entre l'ACOSS et la CDC sont régies par une convention pluriannuelle.....	109
1.3.1 La convention ACOSS-CDC définit les règles de tenue des comptes et les propositions de financement de la CDC	109
1.3.2 En 2016, le coût pour l'ACOSS des services bancaires et de financement de la CDC s'élève à plus de 5 M€.....	110
2 LE CADRE DEFINI PAR LA CONVENTION CDC-ACOSS VA AU-DELA DES PRATIQUES DU MARCHE.....	110
2.1 La tenue des comptes : un dispositif très restrictif.....	110
2.1.1 Les obligations de l'ACOSS en matière d'informations à transmettre.....	111
2.1.2 Les obligations de l'ACOSS en matière de gestion de ses comptes	111
2.1.3 Des contraintes globalement bien maîtrisées par l'ACOSS	112
2.2 Les financements de la CDC : des instruments de moins en moins utilisés par l'ACOSS	117
2.2.1 La CDC propose aujourd'hui trois types de financement à l'ACOSS	117
2.2.2 Des financements qui apparaissent moins souples et plus onéreux que les solutions de marché.....	117
2.2.3 La part de la CDC dans le financement de la trésorerie a nettement diminué en dix ans	118
CONCLUSION.....	120

[391] Le code de la sécurité sociale fait de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) le banquier de l'ACOSS, en lui confiant la tenue du compte unique par lequel passe la totalité de ses flux entrants et sortants, le « compte courant centralisateur » (CCC).

[392] Etablissement teneur du compte de l'ACOSS depuis l'origine, la CDC a aussi été jusque dans les années 2000 le principal sinon le seul partenaire financier de l'Agence pour la couverture de ses besoins en trésorerie, auxquels la CDC pourvoyait à l'aide d'un mécanisme d'avances ou de prêts à court terme.

[393] Depuis dix ans, ce rôle s'amenuise. L'ACOSS a eu de plus en plus recours au marché pour la couverture de ses besoins à court terme, qui constituent aujourd'hui l'essentiel de ses ressources de financement à court terme. Même s'ils n'ont pas complètement disparu, les financements de la CDC sont désormais réduits à la portion congrue.

[394] Dans le cadre fixé par le code de la sécurité sociale, les relations entre les deux institutions sont régies par une convention pluriannuelle dont la dernière a été négociée en 2014. L'objet de cette annexe est de présenter ce dispositif conventionnel, ses contraintes et ses perspectives, alors que la nouvelle convention ACOSS-CDC doit être négociée en 2018.

1 L'ACOSS ET LA CDC : UN PARTENARIAT HISTORIQUE ENCADRE PAR LE CODE DE LA SECURITE SOCIALE ET REGI PAR UNE CONVENTION PLURIANNUELLE

1.1 Le code de la sécurité sociale impose que les comptes bancaires de l'ACOSS soient tenus par la CDC

[395] Le I. de l'article D 225-3 du code de la sécurité sociale (CSS) dispose que les comptes de l'ACOSS « *permettant, notamment, la centralisation quotidienne de la trésorerie des organismes du régime général et l'approvisionnement en trésorerie de ces organismes sont ouverts dans les livres de la Caisse des dépôts et consignations.* »

[396] Le CSS précise également que l'ACOSS peut ouvrir des comptes spécifiques dans les livres de la CDC pour y cantonner les mouvements relatifs à certaines opérations (par exemple pour distinguer les flux d'encaissements des URSSAF des flux de décaissements des caisses prestataires et des flux liés aux instruments financiers émis par l'Agence).

[397] La CDC dispose ainsi d'un monopole réglementaire sur la gestion bancaire de tous les flux de l'ACOSS⁴⁴.

[398] La seule exception à ce principe est la faculté autorisée à l'article D. 225-3 du CSS d'ouvrir un compte auprès de la Banque de France, afin de disposer, d'une part, d'une ligne de secours pour alimenter son compte principal en cas de besoin et, d'autre part, d'un compte de « délestage » pour y déposer les éventuels excédents de trésorerie constatés dans la journée. Ce compte à la Banque de

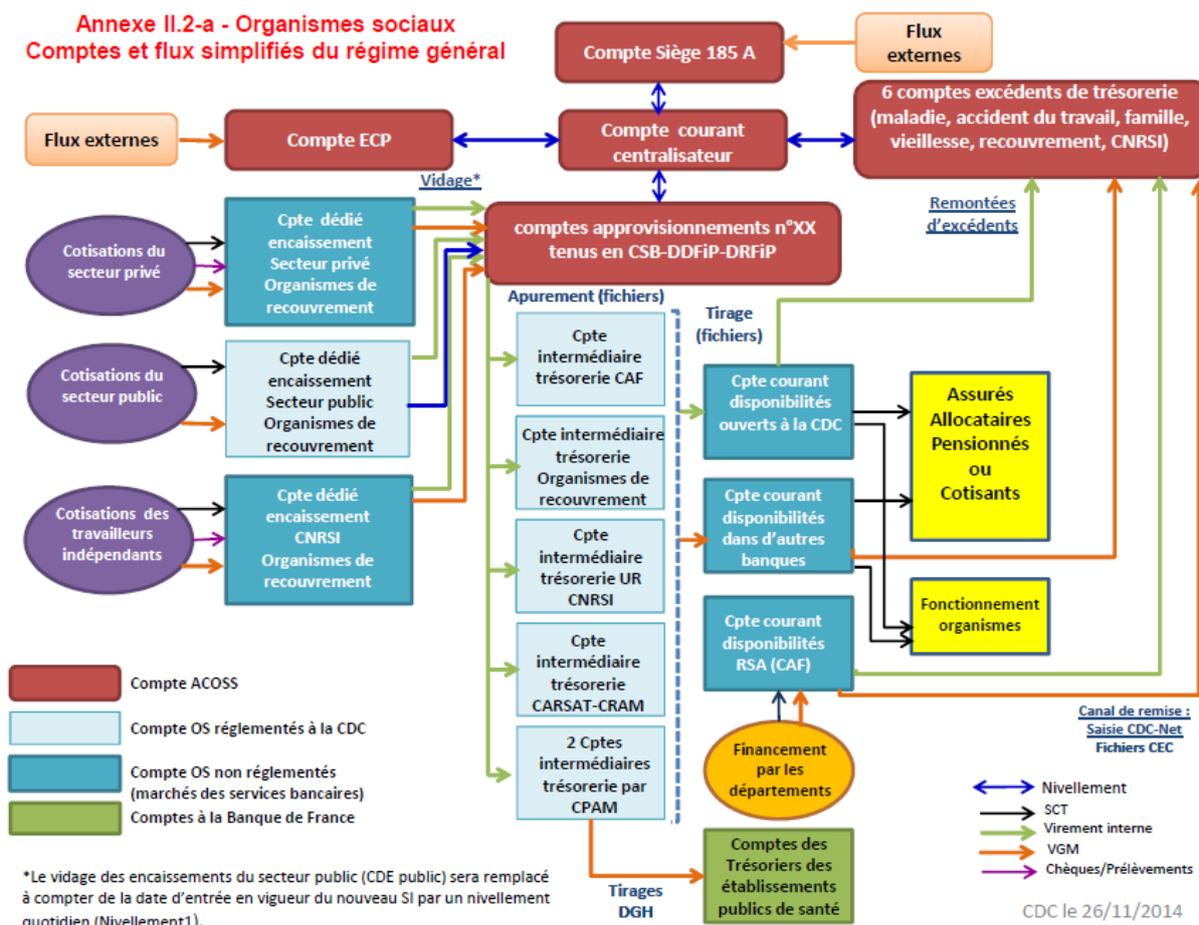
⁴⁴ En revanche, au niveau local, les organismes de base sont libres de choisir leur partenaire bancaire ; longtemps entièrement autonomes pour ce choix, les organismes de base du régime général seront bientôt tenus de passer par les marchés-cadres négociés par la Mission nationale comptable de l'ACOSS en tant que centrale d'achats, en vertu d'une disposition insérée dans le PLFSS pour 2018 (article 17) ;

France a été ouvert en 2011⁴⁵, et l'ACOSS y conserve en permanence un volant de disponibilités de 200 M€⁴⁶, mobilisables immédiatement.

[399] Le III. de l'Article D225-3 du code de la sécurité sociale impose que tous ces comptes soient toujours créditeurs.

[400] Le graphique ci-dessous présente l'architecture financière des relations ACOSS-CDC en 2017 :

Graphique 1 : Architecture des flux de l'ACOSS en 2017



Source : CDC

1.2 La CDC n'est plus le financeur de référence de l'ACOSS

[401] Si le code de la sécurité sociale impose à l'ACOSS de disposer d'un compte à la CDC pour faire passer tous ses flux de gestion, il ne fixe en revanche aucune contrainte en ce qui concerne le financement de ses besoins de trésorerie : ni à l'ACOSS quant au choix de son ou de ses partenaires

⁴⁵ Ce compte a été ouvert à la suite d'un incident ayant nécessité de « casser » le compte de secours à la CDC à hauteur de 150 M€, conduisant à la facturation par la CDC d'une pénalité de 210 K€ ;

⁴⁶ Montant porté à 700 M€ en octobre 2017, par transfert des 500 M€ autrefois conservés dans le compte de secours de l'ACOSS à la CDC ;

financiers, ni à la CDC quant à la nécessité de financer les besoins de l'ACOSS en toutes circonstances.

[402] Même si, pendant longtemps, elle a été le seul financeur des besoins de l'Agence, **la CDC ne peut donc pas être considérée comme le « prêteur en dernier ressort » de l'ACOSS**, ce qu'a illustré le fait que, depuis les années 2000, la Caisse refuse de s'engager à financer la totalité des besoins de trésorerie de l'Agence pour l'année en cours⁴⁷.

[403] Aujourd'hui, l'engagement annuel de financement que la CDC garantit à l'ACOSS est fixé chaque année dans le cadre de la convention entre les deux institutions. Cet engagement rassemble l'ensemble des solutions de financement que la CDC offre à l'ACOSS, que l'Agence les utilise ou non : ligne de secours immédiatement mobilisables, prêts à court terme, engagement de souscription de bons de trésorerie (aujourd'hui NeuCP), etc. Au total, ce « droit de tirage » théorique s'élève en 2017 à 11 Md€ (*cf. infra*).

1.3 Les relations entre l'ACOSS et la CDC sont régies par une convention pluriannuelle

1.3.1 La convention ACOSS-CDC définit les règles de tenue des comptes et les propositions de financement de la CDC

[404] Les règles de tenue du compte et des sous-comptes de l'ACOSS dans les livres de la CDC, tout comme les modalités de recours aux financements offerts par la Caisse, sont définies dans une convention pluriannuelle négociée par les parties, après la signature de la convention d'objectifs et de gestion (COG) de l'Agence. L'actuelle convention a été négociée en 2014 et a été visée par les tutelles (direction du budget, direction générale du trésor, direction de la sécurité sociale) le 17 décembre 2014. Elle porte sur la période 2015-2018.

[405] Elle se présente comme un contrat de 47 articles et 117 pages, auxquels sont adjointes 119 pages d'annexes. La convention précise notamment :

- La finalité des différents comptes de l'ACOSS dans les livres de la CDC et leur articulation les uns avec les autres⁴⁸)
- Les modalités selon lesquelles les opérations journalières doivent se dérouler : cinématique des flux, informations à fournir, calendriers, délais, modes de traitement des incidents, etc.
- Les planchers et plafonds applicables aux différents comptes dans le déroulement d'une journée : découvert intra-journalier, montants minimaux à garantir à la clôture...
- Les pénalités appliquées par la CDC en cas de franchissement d'un seuil ou d'écart d'un certain montant par rapport à l'annonce notifiée par l'ACOSS ;
- Les différents types de financement proposés par la CDC à l'ACOSS, de 1 jour à 1 an, avec leur mode de mobilisation et leur montant maximal.
- Les modalités de facturation des services de la CDC.

⁴⁷ Par lettre du 20 décembre 2007, la CDC avait averti l'ACOSS qu'elle ne s'engagerait à financer que 25 Md€ sur les 31 Md€ demandés au titre de l'année 2008 ; depuis, l'engagement de financement de la CDC à l'égard de l'ACOSS est systématiquement inférieur au plafond de financement fixé par le PLFSS (*cf. infra*)

⁴⁸ La convention couvre 559 comptes en tout : 122 pour l'ACOSS, 28 pour les URSSAF, les CGSS et la CSS de Mayotte, 409 pour les autres organismes du régime général ; le nombre de ces comptes a été depuis revu à la baisse, dans le cadre d'une opération de simplification de l'architecture bancaire de l'ACOSS à la CDC

1.3.2 En 2016, le coût pour l'ACOSS des services bancaires et de financement de la CDC s'élève à plus de 5 M€

[406] En 2016, le coût de la tenue des comptes de l'ACOSS par la CDC a représenté 5 090 271 €, auxquels il faut ajouter le coût des pénalités appliquées à l'ACOSS en vertu de la convention, et les frais financiers liés aux financements apportés par la CDC à l'ACOSS. Le tableau suivant détaille l'évolution de ces différents agrégats sur les dernières années :

Tableau 1 : Coût de gestion de la CDC 2011-2016

	Tenue de compte	Back-office BT*/PL**	Agent domiciliataire BT*/PL**	Autres	Commission d'engagement	Pénalités annonces / Intraday	TOTAL
2011	4 905 360	77 400	195 560	0	2 750 000	200 000	8 128 320
2012	5 370 912	58 800	176 698	40	2 750 000	60 000	8 416 450
2013	3 468 701	143 489	278 900	160	2 750 000	150 000	6 791 250
2014	3 402 427	173 425	192 054	0	2 000 000	1 340 000	7 107 906
2015	2 742 990	90 485	230 829	0	2 000 000	800 000	5 864 304
2016	2 799 017	80 764	234 484	70 277	2 000 000	300 000	5 484 542
2017	2 600 456	86 767	149 628	103 421	2 000 000	150 000	5 090 271
* BT = bons de trésorerie							
** PL = pensions livrées							

Source : ACOSS

[407] Globalement, les facturations de la CDC sont en forte diminution depuis 2011, de 8,1 M€ à 5,1 M€, soit une diminution de près d'un tiers, principalement concentrée sur les frais de tenue de compte.

2 LE CADRE DEFINI PAR LA CONVENTION CDC-ACOSS VA AU-DELA DES PRATIQUES DU MARCHÉ

2.1 La tenue des comptes : un dispositif très restrictif

[408] A l'interdiction de découvert en fin de journée imposé par le code de la sécurité sociale, la convention CDC-ACOSS ajoute d'autres contraintes pour l'Agence : sur les informations à produire chaque jour à propos des flux prévus le lendemain et sur les règles de gestion du compte (planchers, plafonds, horaires, etc.). Le non-respect de ces contraintes est sanctionné par des pénalités dans la limite d'un montant total annuel de 1,5 M€.

[409] Si la sophistication du suivi des situations de comptes de l'ACOSS se justifie par la nature et le volume des flux concernés, et par l'existence d'une interdiction réglementaire de découvert en fin de journée, en revanche, la justification des pénalités associées peut être interrogée, eu égard à la nature des « incidents » qu'elles sanctionnent en pratique.

2.1.1 Les obligations de l'ACOSS en matière d'informations à transmettre

[410] Pour la gestion au jour le jour des flux financiers de l'ACOSS, la convention impose à l'ACOSS un système détaillé d'annonces à J-1, puisque l'Agence doit communiquer à la CDC au plus tard à 17h15 en J-1 les volumes prévisionnels de ses encaissements et décaissements par types de flux et par comptes, et la situation prévisionnelle du solde à J+1 pour chacun de ces comptes⁴⁹.

[411] A ces annonces s'ajoute par ailleurs l'obligation faite à l'ACOSS de transmettre à la CDC chaque jour avant 12h un Tableau de Bord de Trésorerie Quotidien retraçant, par types de flux et par comptes, les encaissements et les décaissements prévisionnels pour les 7 jours à venir.

[412] Les écarts entre les annonces en J-1 et le constaté en J sont systématiquement relevés, car ils font l'objet de pénalités lorsque la différence en plus ou en moins entre les montants annoncés en J-1 et les montants constatés en J est supérieure à un certain montant :

- Si l'écart est négatif, lorsqu'il est supérieur à 100 M€ et inférieur à 500 M€, la pénalité est de 0,09 points de base flat (0,0009 %) appliqué à la fraction supérieure à 100 M€ ; lorsque l'écart est supérieur à 500 M€, une pénalité supplémentaire de 0,125 bp flat (0,00125 %) est appliquée à la fraction supérieure à 500 M€ ;
- Si l'écart est positif, lorsqu'il est supérieur à 100 M€ et inférieur à 500 M€, la pénalité est de 0,04 points de base flat (0,0004 %) appliqué à la fraction supérieure à 100 M€ ; lorsque l'écart est supérieur à 500 M€, une pénalité supplémentaire de 0,1 bp flat (0,001 %) est appliquée à la fraction supérieure à 500 M€.

[413] Les encaissements relatifs aux billets de trésorerie ou aux prises en pension non encore débouclées à 15h30 ne sont pas pris en compte dans le calcul de la pénalité, pour autant que les sommes parviennent effectivement à l'ACOSS avant 16h.

[414] Chaque écart ainsi constaté est appelé « incident » et fait l'objet d'une fiche de signalement *ad hoc* de la CDC à l'ACOSS. Au bout de dix fiches, la pénalité est majorée à 0,4 bp flat appliqué à la fraction supérieure à 100 M€ des écarts.

[415] Ce suivi très serré vise à offrir à la CDC la meilleure visibilité possible (à +/-100 M€) sur ses propres flux quotidiens de trésorerie, qui incluent les flux de l'ACOSS.

2.1.2 Les obligations de l'ACOSS en matière de gestion de ses comptes

[416] La convention fixe des contraintes particulières, plus rigoureuses que les règles de place, pour les opérations intra-journalières

- L'interdiction d'afficher un solde débiteur doit être appliquée dès 14 heures 30 et non simplement au moment de la clôture journalière, c'est-à-dire à 17 heures ;
- Le découvert intra-journalier autorisé jusqu'à 14h30 est limité à 5 Md€ les jours d'échéance et à 1,5 Md€ les autres jours ; en cas de dépassement de ces seuils, il est appliqué une commission de 0,05 bp flat (0,0005 %) sur le montant constaté de découvert le plus élevé, majorée par ailleurs d'une pénalité variable selon le niveau du découvert ; en cas de découvert constaté après 14h30, il est appliqué en sus de la commission une pénalité de 0,012 % ;

⁴⁹ Le compte courant centralisateur, le compte Siège 185A, les comptes Excédents de trésorerie, le compte ECP, les comptes Approvisionnement et CDE Publics

- Si le compte ne doit pas être débiteur en fin de journée, il ne doit pas non plus être « trop » créditeur : en effet, le niveau du compte ne doit pas dépasser 7,5 Md€ entre le 1^{er} et le 11 de chaque mois, puis 5 Md€ le reste du mois ; lorsque le solde est créditeur au-delà de ces sommes, des pénalités sont appliquées au surcroît de trésorerie constaté sur les comptes ;
- L'ACOSS a la possibilité jusqu'en J-1 d'effectuer des virements entre son compte CDC et son compte à la Banque de France, le plus souvent pour gérer un trop-plein de trésorerie avant une échéance ; par ailleurs, en J, l'Agence peut encore effectuer des virements de délestage vers le compte Banque de France à effet J, mais leur montant est limité à 600 M€ et le virement ne peut être effectué qu'entre 12h et 14h15 ;
- En cas de besoin inopiné de trésorerie, l'ACOSS peut également effectuer jusqu'à 17h des virements de secours depuis le compte Banque de France, sans limitation de montant.

2.1.3 Des contraintes globalement bien maîtrisées par l'ACOSS

2.1.3.1 Vue générale

[417] La CDC a mis en place une architecture spécifique, en lien avec l'ACOSS, pour suivre en direct l'alimentation du compte courant centralisateur en cours de journée. Plusieurs points de reporting sont faits avant l'échéance de 14h30 fixée par la convention CDC/ACOSS.

[418] Les échanges entre les équipes de la CDC et les équipes de l'ACOSS sont quotidiens et permanents. Ce dispositif fonctionne efficacement et permet de détecter les problèmes, d'en identifier la cause et de réagir rapidement pour les corriger.

Tableau 2 : Incidents recensés depuis 2015 dans le cadre de la convention CDC-ACOSS

Type d'incident	Article convention	Année			TOTAL
		2015	2016	2017 (7/12)	
Ecart positif par rapport aux annonces J-1	Art. 9.1.3. (B) (b)	48	34	5	87
Position débitrice après 14h30 + écart négatif par rapport aux annonces J-1	Art. 10 Art. 9.1.3. (B) (a)	4			4
Position débitrice après 14h30	Art. 10	3	1	5	9
Ecart négatif par rapport aux annonces J-1	Art. 9.1.3. (B) (a)	3	5	2	10
Erreur procédure de virement	Art. 2.1.2.1	1			1
Annonce erronée	Art. 8.1		1		1
Autres incidents		2	2		4
TOTAL		61	43	12	116

Source : CDC-ACOSS, retraitement mission ; données 2017 arrêtées en juillet

[419] Le nombre global d'incidents est en net recul depuis 2015. Cette évolution s'explique pour l'essentiel par un assouplissement des règles accepté par la CDC, dans le cadre de l'avenant n°1 à la convention, qui permet à l'ACOSS de délester jusqu'à 600 M€ en J sur son compte à la Banque de France, afin d'éviter une pénalité en cas d'écart positif à la prévision. En conséquence, le nombre d'anomalies liées à des écarts positifs a chuté de 48 en 2015 à 5 depuis le début de l'année 2017.

[420] L'impact financier de ces incidents est retracé dans le tableau ci-dessous :

Tableau 3 : Pénalités émises en application de la convention CDC/ACOSS 2015-2017

en €	2015	2016	2017 (7/12)
Pénalité sur position intraday débitrice avant 14h30		70 419,46	7 850,18
Pénalité sur position intraday débitrice après 14h30		173 197,38	121 421,35
Pénalité sur écart/prévisions après 15h30		71 367,15	13 206,03
TOTAL	-	314 983,99	142 477,56

Source : CDC-ACOSS, retraitement mission ; données 2017 arrêtées en juillet

2.1.3.2 Des écarts de prévision à l'impact relatif

[421] Par ailleurs, la nature même des « incidents » de prévision détectés amène à en relativiser la portée. La plupart sont classés au niveau 2, correspondant à un impact moyen, mais concernent en pratique des situations qui ne font peser aucun risque sur le solde de l'ACOSS en fin de journée : en effet, pour les trois quarts d'entre eux (87 fiches sur un total de 116), il s'agit d'écarts positifs par rapport aux annonces transmises la veille à la CDC, i.e. de situations où l'ACOSS a reçu plus de fonds que prévu par rapport à ses prévisions en J-1. Le risque encouru par l'ACOSS et la CDC ne porte donc que sur la volatilité à la hausse de leur compte courant, et dans des proportions qui atténuent encore l'importance de la perturbation subie, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 4 : Montant des écarts de prévision J-1/J constatés entre 2015 et 2017

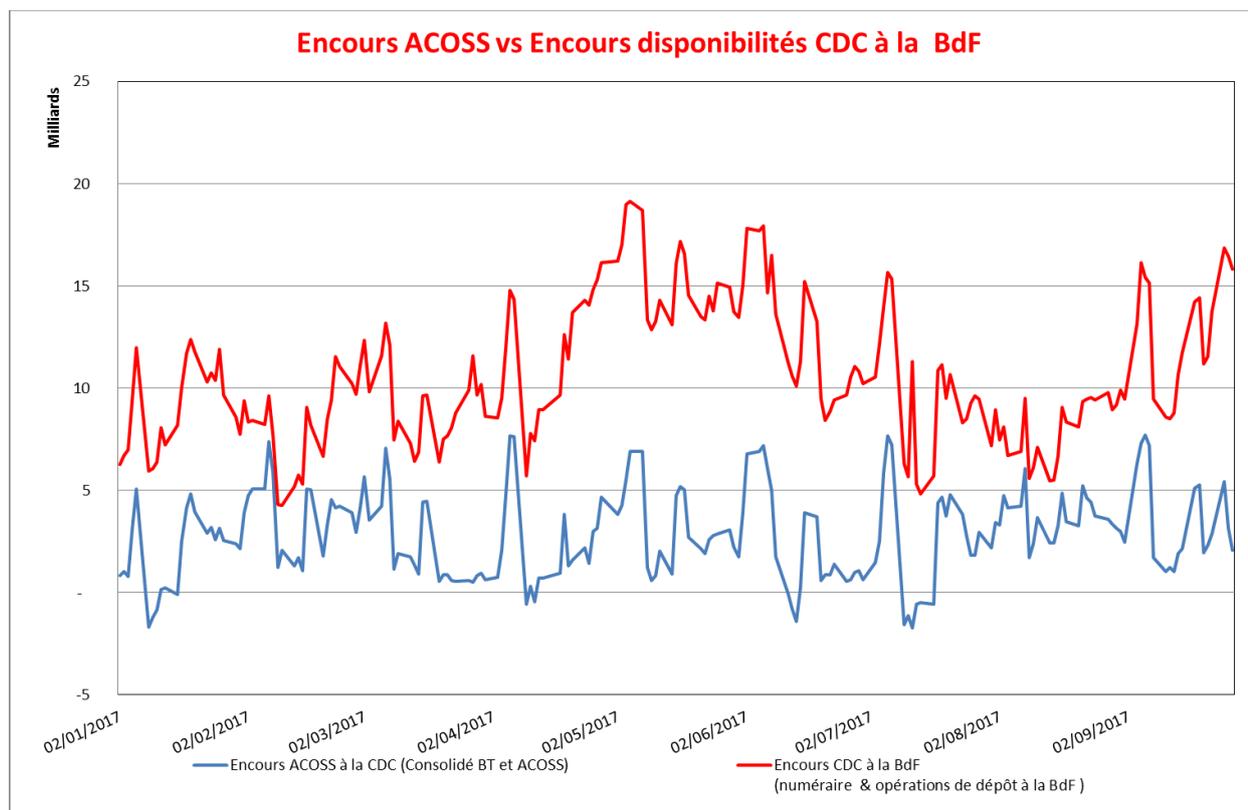
	100-200 M€	200-300 M€	300-400 M€	>400 M€	TOTAL
Ecart positif par rapport aux annonces J-1	55	20	11	1	87
Ecart négatif par rapport aux annonces J-1	8	4	1	1	14
TOTAL	63	24	12	2	101

Source : CDC-ACOSS, retraitement mission ; données 2017 arrêtées en juillet

[422] Près des deux tiers des écarts constatés, en négatif comme en positif, sont situés entre 100 et 200 M€. Plusieurs n'excèdent les 100 M€ que de quelques centaines de K€ seulement. Depuis 2015, deux écarts constatés ont été supérieurs à 400 M€ (-906,4 M€ en janvier 2017 et +641,7 M€ en mars 2017).

[423] Au regard des flux journaliers qui passent par les comptes de l'ACOSS et par les comptes de la CDC, la plupart de ces écarts de prévision ne créent aucune difficulté sérieuse pour la gestion de trésorerie des deux organismes.

Graphique 2 : Part des encours ACOSS au sein des encours CDC à la Banque de France en fin de journée



Source : CDC (Note : les encours ACOSS peuvent être négatifs car ils sont nets du montant des bons de trésorerie émis par l'ACOSS et souscrits par la CDC)

[424] L'encours de la CDC à la Banque de France représente journalièrement entre 5 et 19 Md€, l'encours de l'ACOSS représentant en général moins de la moitié de ce total. Un écart de prévision de 400 M€ correspond à une variation du solde inférieure à 10 % (en plus ou en moins), qui ne menace en aucune manière la situation de trésorerie de la CDC.

[425] La mission ne considère pas pour autant qu'il faudrait abandonner le système d'annonces institué par la convention ACOSS/CDC. Le volume des flux de l'ACOSS et l'enjeu essentiel que représente un pilotage aussi fin possible des encaissements et décaissements au jour le jour de l'Agence justifient l'existence d'un système de prévision robuste et précis.

[426] En revanche, il est possible d'alléger cette procédure en simplifiant les documents d'annonce, en se bornant à une prévision globale pour l'ACOSS (et non compte par compte), et en limitant l'obligation de communication à deux horizons, le jour suivant (fourni tous les jours) et le mois suivant (fourni tous les mois).

Recommandation : Simplifier les tableaux d'annonces à la CDC en se limitant à une prévision globale.

Recommandation : Limiter l'obligation de prévision de l'ACOSS à une prévision quotidienne à J+1 et une prévision mensuelle à M+1.

[427] Dans le suivi du respect de la convention, il conviendrait de parler de « fiche de signalement » et non pas de « fiche d'incident » dès l'instant où le fait signalé n'a pas forcément nécessité d'actions correctrices. De plus, la pertinence d'une fiche de signalement pour écarts à la

prévision ne se justifie pas pour les écarts d'un faible montant, au regard des flux ACOSS et CDC (= inférieurs à 500 M€). Enfin, le déclenchement des pénalités devrait être réservé aux seuls cas où l'incident n'a pu être évité, malgré une action correctrice.

Recommandation : Dans la future convention, ne plus parler d'incidents mais de signalement lorsque la situation a pu être redressée par une action correctrice.

Recommandation : Relever à 500 M€ au moins le seuil des fiches de signalement

Recommandation : Réserver les pénalités aux cas les plus exceptionnels où des mesures correctrices n'ont pu éviter la survenue de l'incident.

2.1.3.3 Une recours très exceptionnel à la ligne de secours à la BDF

[428] La survenue en 2015 de plusieurs situations de compte débiteur à 14h30 liées à un écart négatif sur prévision a manifestement conduit l'ACOSS à une plus grande vigilance, puisqu'on constate que le nombre de situations de comptes débiteurs à 14h30 a chuté depuis. Alors que l'ACOSS avait été obligée de recourir trois fois à son compte de secours en J à la BDF, plus aucune situation de ce type ne s'est produite depuis.

Tableau 5 : Nombre d'incidents « compte débiteur à 14h30 » entre 2015 et 2017

Date	Montant	Rétabli à	Transfert depuis le compte BDF ?
02/01/2015	-45,2 M€	16h	transfert de 20 M€ depuis le compte BDF
28/01/2015	-200,1 M€	16h	
20/03/2015	-24,6 M€	15h15	
07/05/2015	-26,3 M€	17h15	transfert de 50 M€ depuis le compte BDF
16/05/2015	-190 M€	16h	
20/05/2015	-920,3 M€	15h30	
09/10/2015	-90,1 M€	17h	transfert de 100 M€ depuis le compte BDF
21/01/2016	-1,5 Md€ à 10 h	15h15	
30/12/2016	-1,2 Md€	16h55	
09/01/2017	-555 M€	15h15	
18/03/2017	-7,8 M€	15h15	
26/06/2017	-59,2 M€	15h30	
10/07/2017	-347 M€	15h45	
12/07/2017	-38,4 M€	15h	

Source : CDC-ACOSS, retraitement mission

[429] Les incidents constatés sont en général liés à des retards de règlements dans le débouclage des opérations de financement (la banque servant l'ACOSS juste avant l'heure de clôture de place pour les opérations d'émissions, à 16h). On constate de fait que, dans la plupart des cas, la situation du compte se rétablit avant 16h, sans solliciter les lignes de secours CDC ou BDF : c'est ainsi le cas pour la totalité des situations constatées depuis le début de l'année 2017.

[430] Là encore, si le suivi détaillé de la situation du solde de l'ACOSS en cours de journée est pleinement justifié, l'existence de pénalités pour des situations relevant en réalité du fonctionnement normal des marchés – les règlements d'opérations financières postérieurs à 14h30 mais antérieurs à 16h00 respectent les règles de place – n'est pas fondée.

[431] Pour la mission, les restrictions qu'apporte la convention aux horaires auxquels l'ACOSS peut effectuer ses opérations de marché par rapport aux pratiques de la place n'ont aucune justification. Elles peuvent même mettre l'ACOSS en risque, comme l'exemple de la fin de gestion de l'année 2016 l'a montré. Elles doivent donc être levées, afin que l'ACOSS puisse émettre des titres de financement jusqu'à 16 heures en cas de risque grave sur le niveau du solde en fin de journée.

Recommandation : Aligner les règles horaires de la convention CDC sur les pratiques de la place.

[432] Par ailleurs, la mission invite l'ACOSS et ses tutelles à s'interroger sur l'opportunité d'élargir le champ des activités qui pourraient être confiées à la Banque de France dans le cadre de l'article D 225-3 du CSS.

[433] Aujourd'hui, l'Agence ne peut utiliser son compte à la Banque de France que comme un compte de secours ou un compte de délestage de son compte courant centralisateur à la CDC. Sans remettre en cause la relation privilégiée entre la CDC et l'ACOSS dans la tenue des comptes bancaires de l'ACOSS, il pourrait ainsi être envisagé, afin d'alléger les procédures, les frais financiers et les pénalités liés à la gestion de trésorerie, de permettre à l'ACOSS d'effectuer tout ou partie de ses opérations de financement sur son compte à la Banque de France, ce compte étant ensuite vidé en fin de journée sur le compte courant centralisateur à la CDC, comme les comptes des URSSAF.

Recommandation : Modifier l'article D 225-3 du code de la sécurité sociale pour élargir les possibilités d'utilisation par l'ACOSS de son compte à la Banque de France.

2.2 Les financements de la CDC : des instruments de moins en moins utilisés par l'ACOSS

[434] Comme indiqué *supra*, la part des financements apportés par la CDC à l'ACOSS s'est considérablement réduite depuis dix ans. Cette évolution est assumée par la CDC, qui entend limiter sa participation au financement des besoins de l'ACOSS, en fixant un plafond à ses engagements nettement inférieur au plafond de financement voté en LFSS, et en se positionnant comme subsidiaire aux ressources trouvées par l'ACOSS sur les marchés, et dans le strict cadre des demandes formulées par l'Agence.

2.2.1 La CDC propose aujourd'hui trois types de financement à l'ACOSS

[435] Chaque année, la CDC précise le niveau total de ses engagements à l'égard du financement de l'ACOSS, sur la base d'une demande formulée par l'Agence pour le 15 novembre. Ces engagements sont aujourd'hui de trois types, de maturité différente :

- Les avances en J-1, qui correspondent à des sommes mobilisables en J-1 (en 2017, 1 Md€, rémunérés à EONIA + 0,15%, avec une commission d'engagement de 0,15%) ;
- Les avances en JJ, qui correspondent à des sommes mobilisables le jour même en cas de besoin inopiné (en 2017, 200 M€), rémunérés à EONIA + 0,30% ou 0,40% si la demande est formulée après 9h et avant 14h, avec une commission d'engagement de 0,25% ;
- Les financements à court terme, sous la forme de billets de trésorerie, dans la limite de 2,5 Md€ ; ces engagements ont pris la suite des « prêts-tuiles » et sont utilisés par l'ACOSS pour couvrir ses besoins pour les échéances des retraites ; la rémunération demandée par la CDC est l'EONIA + 15 points de base ;

[436] Jusqu'en 2015, la CDC proposait également un engagement à moyen terme, sous la forme de prêts (en 2015, 6 Md€, rémunérés en référence à l'Euribor). Depuis cette date, l'ACOSS n'intègre plus cette ressource dans sa stratégie de financement.

2.2.2 Des financements qui apparaissent moins souples et plus onéreux que les solutions de marché

[437] Tout d'abord, il convient de souligner la rigidité de l'offre de financements de la CDC, s'agissant des engagements de prêts ou de souscription de BT court/moyen terme. En effet, les engagements doivent être souscrits fermes par l'ACOSS dès la fin de l'année n-1, alors que, souvent, hors l'estimation de son point bas de trésorerie, nécessaire à l'établissement du plafond de la LFSS, l'Agence n'a pas encore une vision stabilisée de son profil de besoin, ni, surtout, une vision arrêtée de la situation des taux sur toute l'année.

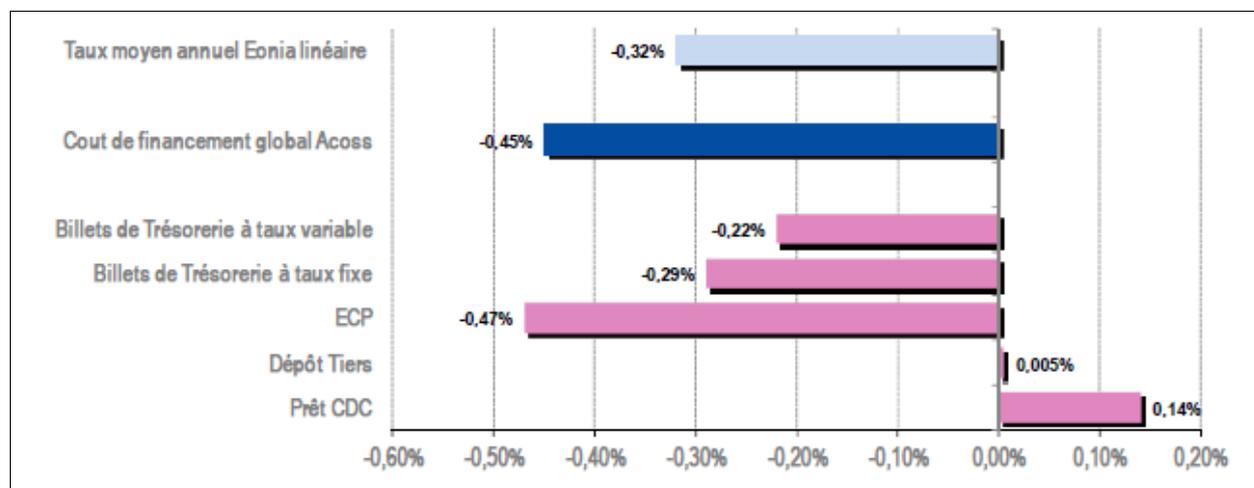
[438] En pratique, comme indiqué plus haut, ces deux dernières années, l'ACOSS s'est contentée de demander un engagement ferme de souscription de BT/NeuCP par la CDC, pour couvrir environ un quart de son besoin pour l'échéance mensuelle du versement des pensions. Aucun engagement de financement à moyen terme n'a été demandé par l'ACOSS, qui n'a pas eu recours non plus aux solutions de secours en J-1/J et en JJ n'ont pas été utilisées.

[439] Outre la rigidité de la procédure de recours à ces financements (pour les financements à court/moyen terme), cette désaffection de l'ACOSS pour les financements de la CDC s'explique essentiellement par leur coût, effectivement supérieur à ce que les conditions actuelles de marché permettent à l'ACOSS de trouver ; les rémunérations sont effet systématiquement supérieures à

l'EONIA (EONIA+0,15% pour les financements à J-1, EONIA +0,30% ou +0,40% pour les financements à J⁵⁰), alors que, ces deux dernières années, l'ACOSS a pu trouver à se financer à des conditions inférieures à l'EONIA sur le marché des ECP en devises : en 2016, le taux de financement moyen global ACOSS s'est élevé à -0,45 %, pour un taux EONIA moyen de -0,32%.

[440] Le tableau suivant permet de visualiser cette situation atypique :

Graphique 3 : Taux de financement annuels moyens de l'ACOSS en 2016



Source : ACOSS, rapport conjoncture et financement 2016

2.2.3 La part de la CDC dans le financement de la trésorerie a nettement diminué en dix ans

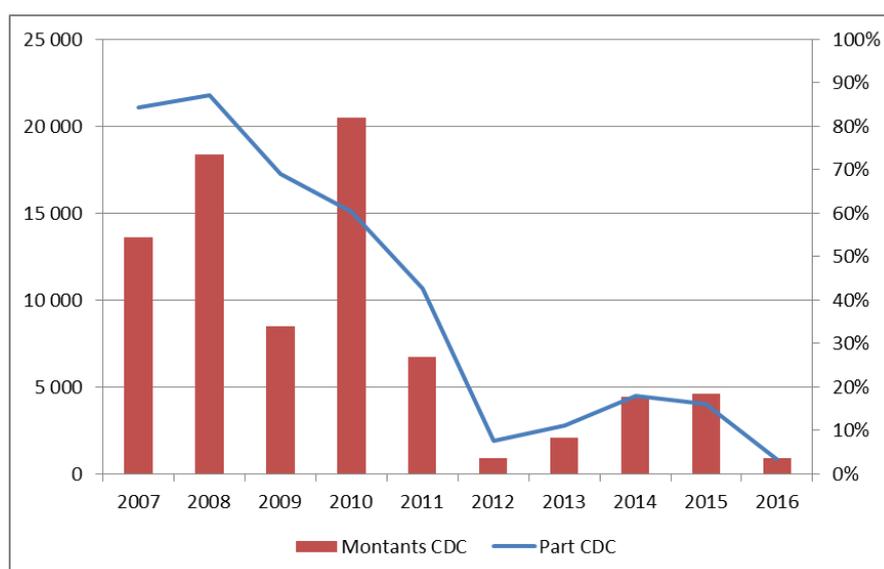
[441] Face à l'augmentation des besoins de l'ACOSS en raison de la dégradation des comptes sociaux, la CDC a préféré limiter sa garantie de financement, ce qui a conduit l'Agence à solliciter de plus en plus les marchés pour couvrir ses besoins.

[442] De plus, dans ses propositions de financement, la CDC a préféré voir sa part dans le financement des besoins de l'ACOSS reculer plutôt que de s'aligner sur les conditions financières obtenues par l'ACOSS sur les marchés financiers.

[443] En conséquence, la part des financements de la CDC dans la couverture des besoins de trésorerie de l'ACOSS a nettement diminué depuis dix ans, en montant comme en proportion :

⁵⁰ taux auxquels il faut également ajouter des commissions d'engagement de 0,15 (engagement J-1/J) ou 0,25 % (engagement JJ).

Graphique 4 : Encours moyens CDC dans le financement de l'ACOSS 2007-2016



Source : PQE / PLFSS, retraitement mission

[444] En 2016, les financements CDC ne représentent plus que 0,9 Md€, soit 3 % des besoins de l'ACOSS, contre 13,6 Md€ et 84 % en 2007.

[445] Cette évolution résulte d'une volonté convergente de la CDC, qui souhaite limiter son exposition aux besoins de financement de l'ACOSS qui, malgré les reprises de dettes des années 2010-2016, restent à des niveaux annuels très élevés, et de l'ACOSS elle-même, qui a trouvé sur le marché des solutions de financement à la fois plus souples et moins onéreuses que celles proposées par la CDC.

CONCLUSION

[446] Les dix dernières années ont vu la relation entre l'ACOSS et la CDC profondément évoluer : face à la dégradation des comptes du régime général, la CDC a souhaité limiter ses engagements à l'égard de l'ACOSS, qui a dès lors diversifié ses sources de financement en se tournant vers les marchés financiers.

[447] Ce mouvement n'est pas propre à l'ACOSS puisque, sur la même période, d'autres institutions publiques ont également délaissé le financement bancaire (ainsi l'APHP, l'UNEDIC et SNCF-Réseau).

[448] Les relations entre l'ACOSS et la CDC se sont donc aujourd'hui recentrées sur une relation bancaire classique, centrée sur la tenue du compte et le suivi du solde, dans un contexte réglementaire imposant à l'Agence une double contrainte :

- D'une part, la nécessité de maintenir en permanence un solde excédentaire en fin de journée ;
- D'autre part, l'impossibilité d'avoir recours à une autre institution que la CDC pour la tenue de ses comptes.

[449] Cette double contrainte éclaire les mécanismes de la convention qui lie l'ACOSS et la CDC.

[450] La contrainte de solde positif a conduit les deux institutions à mettre en place des processus de suivi très serrés du compte courant centralisateur, ainsi que plusieurs dispositifs de secours permettant de garantir la bonne alimentation du compte en toutes circonstances.

[451] Mais l'économie de la convention est manifestement déséquilibrée en faveur de la CDC, qui impose à l'ACOSS des contraintes de gestion de son compte exorbitantes du droit commun (prévisions d'encaissement et de décaissement, règles de découverts intra-day non coordonnées avec les horaires de place), assorties de sanctions dont le bien-fondé peut être interrogé au vu du caractère bénin des situations considérées comme des « incidents ».

[452] Ces règles spécifiques peuvent même constituer un risque pour l'ACOSS, comme lors de la fin de gestion 2016, où les limites horaires de la convention avec la CDC ne lui permettaient plus de rechercher des liquidités auprès des investisseurs après 15 heures 30, alors que le marché était encore ouvert pour ce type d'opération, et que son compte courant centralisateur affichait un débit de 1,2 Md€ dans l'attente de l'arrivée des crédits de la loi de finances rectificative pour 2016.

[453] Alors que, contrairement aux autres organismes de sécurité sociale, l'ACOSS n'a pas la possibilité de choisir son partenaire bancaire pour la tenue de ses comptes, il serait donc souhaitable que, à l'occasion de la prochaine renégociation à conduire l'année prochaine, la convention ACOSS-CDC soit rééquilibrée dans le sens d'un fonctionnement plus conforme aux pratiques de place et aux règles habituelles qui régissent les relations entre une institution et sa banque.

ANNEXE 4 – LES EMISSIONS A COURT TERME DE L'ACOSS ET DE L'UNEDIC

1 LES EMISSIONS DE L'ACOSS : DONNEES 2007-2016

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Besoin de financement										
Point bas de trésorerie	-24 900	-31 500	-24 100	-49 700	-49 500 -9709	-18 400	-29 300	-29 600	-35 100	-37 750
Besoin moyen du compte ACOSS	-15 800	-21 200	-12 100	-33 300	-14 400	-8 100	-18 962	-22 200	-26 400	-19 900
Montants moyens empruntés	16 100	21 000	12 300	34 000	15 800	11 700	22 044	24 800	28 600	26 683
Répartition du financement										
Encours CDC	13 622	18 347	8 516	20 488	6 734	879	2 097	4 456	4 600	900
Encours moyens BT/ dépôts "sphère publique"	380	544	1 000	5 752	3 983	3 690	4 291	8 150	5 331	4 015
Encours moyens BT marché	2 140	2 160	2 808	5 876	2 105	1 932	4 232	2 197	4 084	5 383
Encours moyens ECP				1 926	3 004	5 173	8 321	10 014	14 600	16 385
Caractéristiques des émissions										
Maturité moyenne des BT en jours	20	6	13	34	14	59	33	20	20	24
Maturité moyenne des ECP en jours				94	64	87	95	91	81	65
Part taux fixe (TF) / taux variable (TV)	12%/88%	5%/95%	19%/81%	29%/71%	71%/29%	73%/27%	70%/30%	82%/18%	82%/17%	76%/24%
Taux moyen annuel de financement	4,044%	3,873%	0,779%	0,960%	0,977%	0,187%	0,137%	0,199%	-0,062%	-0,458%
Taux moyen annuel d'emprunt	4,092%	3,987%	0,795%	0,961%	0,978%	0,190%	0,140%	0,200%	-0,060%	-0,460%
Taux moyen annuel EONIA linéaire	3,864%	3,857%	0,712%	0,431%	0,870%	0,230%	0,090%	0,100%	-0,110%	-0,320%
Taux moyen annuel EONIA pondéré des montants	3,903%	3,829%	0,643%	0,454%	0,780%	0,170%	0,090%	0,090%	-0,110%	-0,320%
Taux intérêt moyen des BT/ECP										
ECP				0,57%	0,76%	0,11%	0,07%	0,11%	-0,17%	-0,47%
BT TF	3,96%	3,91%	0,64%	0,53%	0,70%	0,13%	0,09%	0,11%	0,07%	-0,29%
BT TV	3,84%	3,42%	0,84%	0,49%	0,88%	0,17%	0,20%	0,19%	-0,06%	-0,22%
Coût de financement net	647,9	832,4	95,6	324,1	142,9	15	26	44,2	-16,4	-91,7
dont charges débitrices	658,8	839,2	97,8	326,7	154,5	22	28	47,6	15,3	-115,5
dont intérêts créditeurs	10,9	6,8	2,2	2,6	11,6	7	2	3,4	31,7	23,9
Marge moyenne au-dessus de l'EONIA (en bp)	+14,1	+4,4	+13,6	+50,6	+19,7	+1,6	+4,3	+10,4	+4,5	-13,8
dont marge sur les BT (en bp)	+6,4	+4,1	+3,5	+5,1	+1,0	-2,0	+1,8	-0,0	+4,4	-3,0
dont marge sur les ECP (en bp)				+1,2	-6,7	-10,3	-2,2	+2,7	+6,2	-20,0
source : PQE PLFSS										

2 LES EMISSIONS DE L'UNEDIC : DONNEES 2011-2017

En MEUR	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Montants							
Montant du programme	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	10 000	10 000
Encours le plus haut	8 280	9 560	9 720	8 870	7 770	5 585	5 410
Encours le plus bas	4 990	2 995	5 484	3 910	3 410	2 795	2 110
Encours moyen	6 192	6 558	7 155	6 655	4 922	4 012	3 667
Encours au 30/06	6 000	4 480	5 700	7 525	4 155	3 315	3 810
Encours au 31/12	7 480	7 945	6 920	5 040	4 330	4 960	N/A
Montant moyen emis	127	109	127	125	128	67	52
Intérêts	65,34	25,72	10,03	11,02	3,25	14,58	N/A
Taux							
TMP au 30/06	1,2211%	0,5695%	0,1253%	0,2079%	0,0076%	-0,2721%	-0,4181%
Taux EONIA au 30/06	1,7150%	0,3820%	0,2080%	0,3360%	-0,0600%	-0,2930%	-0,3500%
TMP au 31/12	0,8177%	0,1812%	0,1889%	0,0810%	-0,0908%	-0,4153%	N/A
Taux EONIA au 31/12	0,6290%	0,1310%	0,4460%	0,1440%	-0,1270%	-0,3290%	N/A
TMP annuel	1,0210%	0,5075%	0,1335%	0,1846%	-0,0004%	-0,2665%	N/A
Taux moyen annuel EONIA	0,8698%	0,2302%	0,0908%	0,0965%	-0,1056%	-0,3189%	N/A
Autres							
Maturité moyenne sur l'année (en jours)	74	181	104	112	131	93	N/A
Nombre d'émissions	248	135	192	182	99	227	N/A
Part taux fixe	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Part EUR	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Données issues de la trésorerie

BIBLIOGRAPHIE

Rapports de l'inspection générale des affaires sociales

L. ESLOUS, C. SCOTTON, « Evaluation de la COG de l'ACOSS 2010-2013 », 2013

N. AMAR, A. BETTERICH, C. DE BATZ DE TRENQUELLEON, « Evaluation de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'ACOSS 2014-2017 et perspectives pour l'élaboration de la future COG », 2017

Rapports de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances

JM CHARPIN, A. DECLUDT, S. FOURCADE, S. GEORGES-KOT, P. JOLY, G. TURAN-PELLETIER, M. WEILL, « La prévision des comptes de la sécurité sociale », novembre 2016

Rapports de l'inspection générale des finances

A. DAMAIS, M. LAFFITTE, D. LAJOURMARD, J. RICHARD DE LATOUR, « La gestion de trésorerie de l'ACOSS », octobre 2009

Autres documents

Haut conseil au financement de la protection sociale, « Rapport sur les perspectives de financement à moyen-long terme des régimes de protection sociale », juin 2017

A. GUBIAN / E. LAURENT, « Modernisation de la gestion de trésorerie de l'ACOSS et portage de la dette sociale », Regards #42, 2012

SIGLES UTILISES

ACOSS :	Agence centre des organismes de sécurité sociale
AFT :	Agence France Trésor
AGESSA :	Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs
ATIH :	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
BT :	Bon de trésorerie
CADES :	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAMIEG :	Caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières
CANSSM :	Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines
CAVIMAC :	Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes
CCMSA :	Caisse centrale de mutualité sociale agricoles
CDC :	Caisse des dépôts et consignations
CNAF :	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAMTS :	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV :	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNIEG :	Caisse nationale des industries électriques et gazières
CNRSI :	Caisse nationale du régime social des indépendants
CNSA :	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG :	Convention d'objectifs et de gestion
CPRPSNCF :	Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF
CRPCEN :	Caisse de Retraite et de Prévoyance des Clercs et Employés de Notaires
CSG :	Contribution sociale généralisée
CSS :	Code de la sécurité sociale
DB :	Direction du budget
DIFI :	Direction des finances
DISEP :	Direction de la statistique, des études et de la prévision
DSS :	Direction de la sécurité sociale
ECP :	<i>European Commercial Paper</i>
ENIM :	Etablissement National des Invalides de la Marine

EONIA :	<i>Euro OverNight Index Average</i>
ETP :	Equivalent temps plein
LFR :	Loi de finances rectificative
LFSS :	Loi de financement de la sécurité sociale
NeuCP :	Titre de créance négociable (à court terme)
OSF :	Optimisation et Synthèse des Flux
RSI :	Régime social des indépendants
SNT :	Système national de trésorerie
TCFP :	Trésorerie centrale financements et placements
TLRB :	Trésorerie locale et relations bancaires
TSRP :	Trésorerie au siège et relations avec les partenaires
URSSAF :	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales