FICHES CONCOURS

FINANCES PUBLIQUES

La dette sociale

Mai 2017

Le prêteur et sa femme, Quentin Metsys, 1514

La dette sociale, une part de la dette publique

Au 4e trimestre 2016, la dette publique au sens du traité de Maastricht atteignait 2147,2 Mds, soit 96 % du PIB. La dette publique est la somme de la dette de **l'Etat** (1722,6 Mds), de celle des **collectivités territoriales** (199,6 Mds) et de la dette des **« administrations de sécurité sociale »**, soit 225 Mds[1].

L'Etat porte donc 80 % environ de la dette publique et la dette sociale n'atteint pas 11 % de l'ensemble. La dette sociale est le produit de l'accumulation de déficits parfois anciens des administrations sociales, qui recouvrent, malgré l'utilisation du terme de « sécurité sociale », à la fois la dette des régimes de sécurité sociale et d'assurance chômage, celle du Fonds de solidarité vieillesse (établissement public qui prend en charge certaines dépenses non contributives de retraite) et celle des hôpitaux.

Dans la dette sociale, deux sous-ensembles coexistent

Au sein de la dette sociale, il faut distinguer deux ensembles :

- En premier lieu, la **dette portée par la CADES**, établissement public en charge de

[1] Ces chiffres sont provisoires

la part de la dette sociale qui lui est transférée par la loi. La dette que la CADES doit encore rembourser atteint 136 Mds fin 2016 ;

- En second lieu, **la dette courante des administrations de sécurité sociale** (fin 2016, environ 89 Mds), qui pèse sur leur trésorerie, et les conduit à emprunter pour la supporter. Parmi les régimes qui portent leur propre dette, figurent l'ACOSS (agence centrale des organismes de sécurité sociale, qui gère le recouvrement et la trésorerie du Régime général), le régime agricole et le régime d'assurance chômage.

La différence entre les deux sous-ensembles tient au fait que la CADES, qui dispose de ressources affectées à cet effet, rembourse annuellement une partie de la dette qui est à sa charge (on dit qu'elle l'amortit). En revanche, les administrations qui portent une dette courante gèrent les prêts contractés auprès de banques ou de marchés financiers et s'endettent davantage si leur dette croît : ils ne remboursent pas leur dette. La seule manière dont ils peuvent l'alléger est de la faire reprendre, pour une part, par la CADES si la loi en décide ainsi. Il appartient en effet au législateur de « charger » la CADES.

La CADES, Caisse d'amortissement de la dette sociale et sa dette

La CADES, créée en 1996, dispose de ressources : en 2016 elles sont issues de la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale, impôt au taux de 0,5 % qui frappe tous les revenus, activité, remplacement capital et jeux), d'un pourcentage de la CSG (contribution sociale généralisée qui frappe de même tous les revenus) et d'un versement de 2,1 Mds par an du Fonds de réserve des retraites créé en 2001, à l'origine pour lisser les à-coups du financement des retraites. La CADES a ainsi disposé de 16,8 Mds de ressources en 2016, avec lesquels elle a payé les intérêts de la dette (2,6 Mds) et remboursé 14,2 Mds.

La CADES devait être au départ, en 1996, une structure provisoire chargée d'apurer les déficits passés et de soulager le régime général d'une dette courante devenue à l'époque insupportable. Elle est ensuite devenue une structure durable : à maintes reprises, notamment dans les années 2000, la loi lui a transféré des sommes supplémentaires à amortir. Le dernier transfert massif est désormais ancien : il date de la réforme des retraites de 2010. A cette occasion, la loi de financement de la sécurité sociale de 2011 a transféré à la CADES 130 Mds, dont 68 Mds de déficits passés du Régime général et 62 Mds au titre des déficits prévisionnels de l'assurance vieillesse du Régime général et du FSV (fonds de solidarité vieillesse) sur les années 2011-2017 (la date a été ramenée à 2015 par la suite). La loi organique n°2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale a parallèlement repoussé de quatre années la date prévisionnelle de fin de vie de la CADES, qui est aujourd'hui fixée à 2025, date à laquelle elle devrait avoir remboursé l'intégralité de la dette qu'elle porte aujourd'hui.

La dette courante

Une dette dite courante est censée, si l'on respecte l'orthodoxie financière, être de court terme et répondre à des difficultés d'ajustement entre dépenses et rentrées. Elle devrait pouvoir être couverte en trésorerie, sans recours à l'emprunt. Or, les régimes et les établissements publics sociaux ont accumulé une dette courante importante, 89 Mds fin 2016. Ils empruntent à court ou plus long terme pour la financer. Les régimes de sécurité

sociale n'en ayant pas le droit, la loi de financement de la sécurité sociale doit leur en donner annuellement l'autorisation : elle le fait chaque année, en fixant un plafond d'endettement. Ainsi, le plafond d'endettement fixé pour 2017 à l'ACOSS, agence qui gère la trésorerie du Régime général, est de 33 Mds. L'ACOSS a de longue date un accord avec la Caisse des dépôts et consignations qui lui fait des avances de trésorerie et qui a longtemps été son seul partenaire financier. Depuis 2010, année où l'ACOSS a connu de graves difficultés de trésorerie, elle emprunte aussi sur les marchés, en souscrivant notamment des billets de trésorerie.

Une part de la dette courante tient au régime d'assurance chômage (UNEDIC) : la dette de l'UNIDIC atteint, fin 2016, 30 Mds et devrait atteindre, fin 2017, 33,5 Mds, soit l'équivalent d'une année de prestations. L'UNEDIC emprunte sur les marchés financiers pour gérer cette dette. Dans un contexte où le déficit est récurrent, la dette ne peut être remboursée et augmente.

La dette sociale : éclairages

- Il est loisible, si l'on compare la dette sociale et celle de l'Etat, de souligner que la première est d'ampleur limitée, même si elle a beaucoup grossi dans les années 2000 (elle n'atteignait pas 98 Mds en 2004, elle a plus que doublé depuis lors, passant de 5,6 % du PIB à 11 %). En outre, elle n'augmente plus qu'à un rythme lent et la dette portée par la CADES va commencer à diminuer en 2017, même si c'est petitement.

Surtout, la dette sociale est, pour une part, « cantonnée » : la CADES dispose de ressources pour l'amortir, ce qui est sain, avec une date prévisionnelle d'extinction, qui est publique et surveillée. La visibilité sur la date de fin donne un sentiment de sécurité, d'autant que, cahin-caha, les déficits du régime général diminuent et que les perspectives des lois de financement de la sécurité sociale prévoient un retour du régime général à l'équilibre en 2018. Il ne sera peut-être pas nécessaire de demander à la CADES de reprendre d'autres montants, ou du moins ceux-ci seront limités.

Il est vrai que la date d'extinction de la dette de la CADES dépend pour une part du rendement des ressources fiscales affectées à cet organisme comme des taux d'intérêt qu'elle peut obtenir pour financer la dette qu'elle porte. Le remboursement pourrait, dans certaines hypothèses pessimistes, dépasser 2025. Reste que, pour l'instant, les taux sont bas et que la date de 2025 est envisageable.

- Les perspectives d'extinction de la dette ne peuvent cependant pas être fiables si les régimes sociaux continuent eux-mêmes d'être en déficit. Or, si la LFSS 2017 contient de ce point de vue des perspectives rassurantes à horizon 2019, celles-ci restent nécessairement entachées d'incertitude : elles reposent sur des hypothèses de sortie de crise progressive (avec un PIB à + 1,8 % en 2018 et + 1,9 % en 2019), qui sont possibles mais non garanties, et sur une maitrise des dépenses volontariste en maladie, avec un « serrage » de l'évolution de l'ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance maladie) qui aura ses limites. Quant à l'assurance chômage, la dette devrait s'amplifier dans les deux années à venir, malgré la stabilisation puis la légère baisse du chômage prévue aujourd'hui et la signature d'une nouvelle convention d'assurance chômage porteuse d'économies. De plus, le déficit peut

disparaître ou se réduire progressivement mais comment le régime va-t-il pouvoir rembourser une dette aussi importante, dont une part date du début des années 2000? La Cour des comptes, dans son rapport 2013, juge que la situation n'est plus « soutenable ».

- La dette sociale est dans son principe un phénomène préoccupant :

  - Elle opère une ponction sur les recettes actuellement prélevées (16,8 Mds aujourd'hui pour la seule CADES) alors que la sécurité sociale aurait besoin de ces ressources ;
  - Surtout, sur le fond, si l'on peut discuter pour savoir s'il est légitime ou pas que l'Etat ait une forte dette et soit en déficit (il dispose d'un patrimoine, il a une capacité de lever l'impôt et il est donc solvable), s'agissant de la sécurité sociale, qui est un régime de répartition instantanée, sans capacité décisionnelle propre et qui verse des revenus de remplacement, retraites ou pensions, qui permettent à des millions de personnes de vivre, admettre la constitution d'une dette est imprudent : c'est pourtant ce que fait chaque année la loi lorsqu'elle autorise l'ACOSS à emprunter sur les marchés financiers et fixe le plafond d'emprunt en fonction des besoins prévisibles de trésorerie et non pas en fonction de normes prudentielles ;
  - De plus, l'évolution spontanée des dépenses sociales crée un déficit structurel même dans les périodes de reprise économique et les perspectives démographiques vont alourdir la charge de la protection sociale, ce qui rend encore plus déraisonnable l'existence d'une dette sociale ;
  - La perspective d'une augmentation des taux d'intérêt rendrait enfin la situation des finances publiques critique.

Dans ce contexte, la dette sociale doit être résorbée et le déficit maîtrisé, de manière durable, par des mesures structurelles et non conjoncturelles.