

FICHES CONCOURS
FINANCES PUBLIQUES

La dette sociale

Aout 2020

www.pergama.fr



Le prêteur et sa femme, Quentin Metsys, 1514

La dette sociale, une part de la dette publique

Au 4^e trimestre 2019, la dette publique au sens du traité de Maastricht atteignait 2380,1 Mds, soit 98,1 % du PIB. La dette publique est la somme de la dette de **l'Etat** et des autres administrations centrales (1976,7 Mds), de celle des administrations locales, **collectivités territoriales et établissements publics**, (210,3 Mds) et de la dette des **administrations de sécurité sociale**, soit 193,1 Mds.

Les administrations centrales (pour l'essentiel l'Etat) porte donc 83 % environ de la dette publique et la dette sociale se situe aux environs de 8 % de l'ensemble, ce qui est modeste. La dette sociale est le produit de l'accumulation de déficits parfois anciens des administrations sociales. Ce terme recouvre à la fois les régimes de sécurité sociale obligatoires de base et complémentaires, en y intégrant l'assurance chômage, les fonds ou caisses qui les financent (FSV, Fonds de solidarité vieillesse, établissement public qui prend en charge certaines dépenses non contributives de retraite, CADES, caisse d'amortissement de la dette sociale, FFR, Fonds de réserve des retraites), et enfin les hôpitaux.

Dans la dette sociale, deux sous-ensembles coexistent :

- En premier lieu, la **dette portée par la CADES**, établissement public en charge de la part de la dette sociale qui lui est transférée par la loi. La dette que la CADES devait encore rembourser atteignait 89,1 Mds fin 2019 ;
- En second lieu, la **dette courante des administrations de sécurité sociale** (fin 2019, 104 Mds). Parmi les régimes ou établissements 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, le régime des agents des collectivités locales, le régime d'assurance chômage et les établissements de santé. La dette sociale résulte ainsi d'un sous-financement chronique des régimes de sécurité sociale et des établissements de santé. Cette dette pèse sur la trésorerie des régimes et établissements, contraints d'emprunter pour pouvoir la supporter lorsqu'elle dépasse un certain montant.

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 leur 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 soit d'améliorer leur propre situation financière et de réaliser des excédents, soit d'obtenir que, pour une part, cette dette soit prise en charge par la CADES. Il appartient au législateur de « charger » la CADES de dettes nouvelles.

La CADES, Caisse d'amortissement de la dette sociale et la dette qu'elle gère

La CADES, établissement public créé en 1996 et aujourd'hui géré par l'Agence France-Trésor, qui gère également la dette de l'Etat, dispose de ressources qui lui permettent d'amortir la dette : en 2019 il s'agit de la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale, impôt au taux de 0,5 % qui frappe tous les revenus, activité, remplacement, revenus du capital et des jeux) ; d'un pourcentage de 0,6 points de CSG (contribution sociale généralisée qui frappe de même tous les revenus) ; enfin 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 18,3 Mds de ressources en 2019, avec lesquels elle a payé les intérêts de la dette (2 Mds) et remboursé 16,3 Mds.

Au départ, en 1996, la CADES devait être une structure provisoire chargée d'apurer les déficits passés et de soulager le régime général d'une dette courante devenue à l'époque insupportable. La structure a duré : à maintes reprises, notamment dans les années 2000, la loi lui a transféré des sommes supplémentaires à amortir. Le dernier transfert massif 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, et l'a fixé à 2025 date à laquelle elle devrait avoir remboursé l'intégralité de la dette portée. Nous verrons qu'en 2020, la crise sanitaire a bouleversé ce schéma.

Les textes qui régissent la CADES (ordonnance du 24 janvier 1996 modifiée à de nombreuses reprises) prévoient que tout nouveau transfert de dette est accompagné de ressources permettant de ne pas augmenter la durée d'amortissement de la dette sociale fixée par l'ordonnance. Au demeurant, la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Décisions 2010-

616 et 2010-620) insiste d'une part sur la contrôle opéré sur les LFSS pour vérifier que la CADES bénéficie bien des ressources lui permettant de ne pas dépasser le terme fixé, d'autre part sur l'interdiction de financer la CADES par un transfert de ressources originellement affectées aux régimes de sécurité sociale si ce transfert tend à dégrader leur équilibre.

La dette courante en 2019

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, 104 Mds fin 2019. Ils empruntent à court ou plus long terme pour la financer. Les régimes de sécurité sociale n'en ayant en principe 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 2019 à l'ACOSS, agence qui gère la trésorerie du Régime général, est de 38 Mds, pour une dette courante qui a atteint 30 Mds fin 2019. 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.

D'autres régimes (la CNRACL, les exploitants agricoles) ont également une dette résultant de déficits non repris. Il en est de même du régime d'assurance chômage (UNEDIC) : la dette de l'UNEDIC atteint, fin 2019, 37,4 Mds, soit plus d'une année de prestations. L'UNEDIC emprunte sur les marchés financiers pour la gérer. Dans un contexte où le déficit est récurrent, la dette ne peut être remboursée et augmente. Il y a quelques années, avec un montant d'endettement moindre, la Cour des comptes jugeait déjà cette dette « insoutenable ». La réforme de l'assurance chômage censée faire revenir le régime à l'équilibre a été en partie gelée lors de la crise sanitaire de 2020, qui a, par ailleurs (voir ci-dessous), considérablement accentué le déficit.

Enfin, la dette des établissements de santé est estimée fin 2019 à 30 Mds.

La crise sanitaire et ses conséquences sur les déficits sociaux et sur la dette sociale

- La crise de 2020 a eu des répercussions très importantes sur les régimes de sécurité sociale.

Ainsi, la Commission des comptes de la sécurité sociale, dans son rapport de juin 2020, prévoit, pour 2020, sur la base des projections macroéconomiques retenues par l'Etat pour préparer la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 (baisse du PIB de 11%, diminution de la masse salariale de 9,7 %), un « niveau de déficit historique » des régimes de sécurité sociale : - 52 Mds pour le régime général et le FSV, dont -31 Mds pour la branche maladie et - 14,9 Mds pour la branche vieillesse. La plus grande partie des écarts constatés avec la LFSS initialement votée tient à la perte de recettes, cotisations et recettes fiscales (- 43 Mds), due à la baisse d'activité et à l'ampleur du chômage partiel. Les dépenses supplémentaires, surtout celles de l'ONDAM, ont joué, mais de manière moins forte (8 Mds).

De même, les finances 2020 du régime d'assurance chômage sont appelées à se dégrader de près de 25 Mds : les baisses de cotisations représentent 30 % de l'accroissement du déficit, la participation financière du régime à l'indemnisation du chômage partiel 41% et l'augmentation des allocations chômage 29 %. Dans ces conditions, la dette du régime est appelée à augmenter fortement en 2020, passant de 37,4 Mds à 63,1 Mds.

Ces projections sont à la fois incertaine (elles dépendent en particulier de la montée du chômage) et provisoires : les dépenses supplémentaires engagées par les décisions du « Ségur de la santé », dont certaines, revalorisations salariales et plan d'investissement pour l'hôpital, pèseront sur l'ONDAM, n'y sont pas prises en compte.

- Face à cette augmentation de déficits que les régimes de sécurité sociale seront dans l'incapacité de financer seuls (sauf à accepter qu'ils s'endettent sur les marchés financiers, ce qui est en principe interdit par les textes), le gouvernement a fait adopter par le Parlement une loi organique et une loi ordinaire relatives à la dette sociale et à l'autonomie : ces deux lois du 7 août 2020 organise le transfert à la CADES d'un montant total de 136 Mds, dont 92 couvriront les déficits futurs des divers régimes de sécurité sociale 2020-2023 ainsi que les efforts faits en faveur des investissements des établissements publics de santé. 13 Mds couvriront la reprise partielle de la dette de ces derniers. S'y ajoutent 31 Mds de reprise de déficits passés du régime général, du FSV, du régime des exploitants agricoles et de la CNRACL, sans rapport avec la crise mais qui permettent d'apurer le passé.

La CADES, qui devait disparaître en 2024 ou 2025, est maintenue jusqu'en 2033, date prévisionnelle de l'amortissement de la nouvelle dette de 136 Mds qui lui est transférée. Le financement qui lui était affecté est également prolongé, amputé toutefois de 0,15 point de CSG affectés à la CNSA pour financer la dépendance et diminué d'une part du financement du FFR à la CADES, qui passe à partir de 2025 à 1,45 Mds. La nouvelle dette est en effet pour l'essentiel liée à la branche maladie et le financement du FFR n'est justifié que par la reprise du déficit vieillesse des années écoulées.

Il est à noter toutefois que le régime d'assurance chômage (UNEDIC) n'est pas concerné par ce transfert de dette à la CADES. Il est vrai qu'il ne s'agit pas d'un régime qui garde une spécificité et n'est pas compris dans le champ des LFSS. Reste que au regard des textes, l'Etat est garant de son équilibre financier.

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 un temps beaucoup grossi, notamment en 2010. De plus, elle a commencé à diminuer progressivement depuis 2017. Même si les décisions prises en 2020 la font grossir à nouveau, l'on reste loin des montants de la dette de l'Etat.

- 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 plus grand sentiment de sécurité. Le recours à la CADES est, pour gérer la dette COVID, approprié : l'épidémie

représente un événement exceptionnel dont il est logique d'étaler les conséquences sur la durée.

- Cependant, le recours à la CADES peut aussi être considéré comme une solution de facilité. Périodiquement, la CADES vient éponger des déficits que l'on n'a pas pris le soin d'empêcher. C'est aussi le cas en 2020, puisque 31 Mds de dette transférés à la CADES correspondent à des déficits passés sans rapport avec l'épidémie. Pour l'avenir, le transfert décidé en 2020 ne porte que sur les déficits des années 2020-2023 : c'est dire que les perspectives d'extinction de la dette en 2033 ne peuvent être fiables que si les régimes sociaux cessent d'être en déficit à partir de 2024. Quelle assurance peut aujourd'hui en être donnée ?

- Enfin, dans son principe même, la dette sociale est critiquable :
 - Elle opère une ponction sur les recettes actuellement prélevées (18,3 Mds en 2019 pour la seule CADES) alors que la sécurité sociale aurait besoin de ces ressources ;
 - 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. La sécurité sociale quant à elle est un régime de répartition instantanée, souvent sans capacité décisionnelle propre, qui verse des revenus de remplacement, retraites ou pensions, permettant à des millions de personnes de vivre : admettre alors une dette est imprudent ;
 - 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 mais il est vrai que le même risque existe également pour la dette de l'Etat.

Dans ce contexte, il est à souhaiter que la dette sociale puisse être progressivement résorbée et que le déficit des régimes soit maîtrisé, de manière durable, par des mesures structurelles et non conjoncturelles. Dans le contexte actuel, sans stratégie définie pour y parvenir, il s'agit d'un vœu pieux.