À propos de la dette sociale



Quand on évoque la dette de la sécurité sociale, le bilan est alarmiste. Cette dette n'est pas n'importe laquelle. Elle est celle définie par le traité de Maastricht et surveillée, de très près, par la Commission européenne. Mais d'autres définitions plus complètes existent. Jacques Rigaudiat nous propose une autre analyse. En s'appuyant sur les seules prévisions officielles, il souligne que le remboursement complet de la dette sociale sera effectif en 2024, et, qu'à cette date, les ressources qui sont aujourd'hui allouées à la gestion de la dette, soit plusieurs dizaines de milliards d'euros, seront alors libres de toute affectation. Il nous invite à mettre, dès aujourd'hui, en débat le devenir de ces fonds.

La dette publique, qui est au centre des débats, est aujourd'hui assimilée au concept « maastrichtien » imposé, il y a un quart de siècle, par les institutions européennes. Ce dernier se prétend strictement comptable et vise à sanctionner tout écart à une norme arithmétique apparemment objective, la règle du « pas plus de 60 % du

PIB ». Or, ces 60 % n'ont pas le moindre sens, ni économique ni financier. Cette borne dérisoire a été allègrement franchie, par la plupart des pays de l'Union, au lendemain de la crise de 2008. Lorsque les bornes sont franchies, il n'y a plus de limites, aussi, il fallut s'en fixer de nouvelles. Ce fut le rôle du traité sur la stabilité, la coordination, et la gouvernance de l'Union économique et monétaire (TSCG) de 2012, qui rend contraignantes les règles d'équilibre budgétaire, désormais intégrées à la Constitution, et fixe un strict cadre disciplinaire à la procédure de « déficit excessif » engagée par la Commission européenne à l'encontre des contrevenants. Comme l'indique sans fard le site officiel de la Commission « Europa » : « *Entre 2011 et 2013, l'UE a introduit des règles plus strictes pour contrôler de plus près les dettes et déficits publics et veiller ainsi à ce que les États membres ne vivent pas au-dessus de leurs moyens* ».

Cet état de droit là est le cadre général qui nous est désormais imposé. Il représente une mutation considérable de nos institutions. Il acte l'avènement d'un nouveau type d'institution : une démocratie représentative nationale amputée de sa pleine souveraineté sur la sphère économique publique.

La dette publique

« La dette publique a encore augmenté en 2016, atteignant 96,3 points de PIB. Elle s'est accrue de 32 points par rapport à 2007 »[1]. Au regard des règles de Maastricht et du TSCG réunies, la France est assurément bien loin d'être dans les clous : le déficit d'ensemble persiste, et, de surcroît, reste supérieur aux 3 % prescrits par les diafoirus européens. Bref, plutôt que de se réduire et de s'engager vers l'horizon des 60 %, l'endettement public s'accroît. S'il est aujourd'hui un horizon, c'est bien plutôt celui des 100 %... L'explosion de la dette est le résultat le plus certain de la crise économique.

Tableau 1. L'endettement public au sens de Maastricht

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 T2
Dette publique (en MD€)	1754	1868	1953	2038	2098	2147	2232
PIB en valeur	2059	2087	2115	2148	2194	2229	
Dette publique (points de PIB)	**85.2**	**89.5**	**92.3**	**94.9**	**95.6**	**96.3**	**99.2**

Source : Cour des comptes, Situation et perspectives des finances publiques, juin 2017, et, pour T2 2017, INSEE, Informations rapides N°258, 29 septembre 2017

La place de la dette sociale

Dans l'ensemble de la dette publique au sens de Maastricht, la dette sociale – celle les administrations de la sécurité sociale – représente aujourd'hui un montant de l'ordre de 232 Mds €, soit environ 10 % du total. Il s'en faut pourtant de beaucoup pour que cette mesure maastrichtienne puisse passer pour avoir véritablement un sens économique. À cela, deux raisons essentielles.

Tout d'abord, les administrations possèdent des actifs « liquides »[2], il faut à tout le moins les en déduire pour retrouver un minimum de bon sens économique. Il faut ainsi passer de la dette brute (maastrichtienne) à ce que les comptables nationaux appellent la dette nette.

En second lieu, les diverses administrations possèdent d'autres actifs financiers que leurs trésoreries comme des actions ou des titres d'organismes de placement collectif. Le résultat de la soustraction de l'ensemble de ces différents actifs constitue ce que les analystes financiers appellent le passif net, ou la situation financière nette.

Tableau 2. La répartition de la dette publique de la France au deuxième trimestre 2017

en Mds€	1 Dette brute	Répartition	2 Dette nette	3 Actions et OPC** détenues	2 - 3 = 4 Dette « super nette »	Répartition
État	1790.4	80.2 %	1649.7	60.9	1588.8	89.8 %
ODAC*	11.5	0.5 %	-1.5	35.3	-36.8	-
Collectivités locales	197.5	8.9 %	185.1	0.1	185.0	10.4 %
Administrations de sécurité sociale	**232.4**	**10.4 %**	**168.6**	**137.4**	**31.2**	**1.8 %**
TOTAL	2231.7	100.0 %	2002.0	233.7	1768.3	100.0 %

Source : INSEE, Informations rapides, N° 258, 29 septembre 2017.
*ODAC : Organismes divers d'administration centrale. ** OPC : Organismes de placement collectif

Une fois ces deux éléments pris en compte, on obtient une dette « super nette », c'est-à-dire nette de tous les actifs financiers. Par rapport à la description maastrichtienne, le paysage est assez fortement modifié. D'abord, parce que la dette publique ne représente plus désormais, pour prendre ce repère devenu habituel, que 79 % du PIB. Ensuite, parce que la position relative des uns et des autres en est bouleversée : ainsi, les Organismes divers d'administration centrale (ODAC)[3] sont dans leur ensemble créanciers nets de près de 37 Md€[4].

Quant aux Administrations de sécurité sociale, leur dette représente moins de 2 % de l'ensemble, pour un montant qui n'est plus que de 31 Md€, à comparer aux 232 Md€ selon Maastricht !

La fin programmée de la dette sociale

Au regard des prévisions officielles, la situation des régimes de sécurité sociale est parfaitement claire : le régime général (RG) devrait désormais être en net, voire en très large excédent. Avec le retour des excédents, de l'ordre de 20 Md€ pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale dès 2019, la source de cette part de la dette sociale sera tarie. Seul demeurera alors le déficit de l'UNEDIC…

Les modalités de financement de la dette de la sécurité sociale sont passablement complexes. On retiendra que les régimes transfèrent leurs déficits soit, auprès de l'Agence centrale des caisses de sécurité sociale (ACOSS) – la « banque » de la Sécu – pour la trésorerie ; soit, pour le moyen-long terme, auprès de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Ces organismes empruntent auprès des marchés financiers. Enfin, mais pour le seul régime vieillesse, un refinancement partiel était possible auprès du Fonds de réserve des retraites (FRR) qui a acquis un portefeuille de valeurs financières. Depuis 2011, ce rôle a disparu. Le FRR, qui ne finance plus les retraites, apporte à la CADES des ressources en vendant une partie de ses actifs ou en utilisant les produits financiers qu'il en tire.

En vingt ans, depuis sa création en 1996, la CADES a vu plus que décupler la dette qu'elle est chargée de porter : elle est passée de 23,2 Md € à 260,5 Md€. Ayant largement commencé à être remboursée, elle n'est plus, à fin 2017, que de 121 Md€. Le financement de la CADES – les produits de la CRDS (Contribution à la réduction de la dette sociale) et de la fraction de CSG (Cotisation sociale généralisée) qui lui sont alloués – est désormais de l'ordre de 15 Md € par an, auxquels s'ajoutent les 2,1 Md € versés par le FRR. Dans ces conditions, l'extinction de la dette de la CADES est une certitude programmée. Comme l'indique le Projet de

loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018, *« la CADES aura amorti la totalité de la dette sociale qui lui a été transférée en 2024 »*[5].

En l'état actuel des prévisions officielles, le remboursement complet de la dette de la sécurité sociale devrait donc être effectif début 2024. À cette date, les ressources qui lui sont allouées : la CRDS (7,1 Md € en 2017) et une fraction de la CSG (7,9 Md€) seront alors libres de toute affectation… Reste seulement à savoir si ces quelques 15 Md € de ressources annuelles seront utilisées pour améliorer les prestations et les retraites ; à moins, bien sûr, qu'elles ne le soient, pour… réduire « le poids insupportable des charges sociales » !

Que faire demain des actifs du FRR?

Contrairement à ce que son intitulé maintenu le laisse penser, le FRR est désormais tout sauf un fonds destiné aux retraites. Depuis la réforme de 2011, il ne sert plus qu'à abonder annuellement de 2,1 Md € la CADES.

Au 30 juin 2017, la valeur du portefeuille du FRR était de 35,4 Md €. À l'horizon 2024, date prévue du dernier versement à la CADES, en tenant compte de ressources tirées de ses placements et de la valorisation de son portefeuille, le FRR devrait disposer d'un magot, que l'on peut estimer devoir être de 25 à 35 Md€, absolument libre de toute affectation. Sera-t-il alors utilisé à l'amélioration des retraites ? La question est posée …

*****

L'analyse de la situation financière de la Sécurité sociale montre que les perspectives sont plus que largement rassurantes. On se trouve ainsi bien loin du bilan alarmé de la Cour des comptes : *« À court terme, le rétablissement des comptes sociaux exige (…) des mesures immédiates de redressement pour enrayer la dégradation des perspectives financières et accélérer le retour à l'équilibre (…) qui nécessite des choix rapides pour éviter d'en reporter une nouvelle fois le poids sur les générations montantes »*[6].

En l'état actuel des prévisions officielles, en effet,

- L'ACOSS est recentrée sur la gestion de la trésorerie et ne porte plus de dette de long-terme. Le retour progressif à l'équilibre des branches lui permettra d'assurer cette mission sans tension particulière. Par rapport à son niveau actuel, la dette de court terme qu'elle porte sur le marché monétaire sera alors revenue à des valeurs largement inférieures à celles d'aujourd'hui.
- La dette de long terme de la Sécurité sociale portée par la CADES est déjà pour plus de moitié remboursée ; elle devrait être totalement éteinte au début 2024. À compter de ce moment, les ressources qui lui sont allouées (CRDS et fraction de CSG), soit 15 Md € par an, seront libérées.
- De la même façon, à cette même date, le FRR sera alors sans objet et les actifs qu'il détient en sus seront libérés. On peut les estimer comme devant être de l'ordre de 25 à 35 Md€.

Ces sommes sont considérables. Elles sont aujourd'hui affectées à la Sécurité sociale et, en quelque sorte, lui appartiennent. Demain, devenues sans affectation, lui reviendront-elles ? C'est une question qu'il faut dès aujourd'hui se poser. Pas sûr qu'elle soit, un jour, mise au débat.

La dette, arme de dissuasion sociale massive (éd. du Croquant, mars 2018, 210 p.).

Notes de bas de page :

[1] *La situation et les perspectives des finances publiques*, audit, Cour des comptes, juin 2017, p.21.

[2] C'est-à-dire, trésorerie, comptes en banque, placements à court terme …

[3] Les ODAC (organismes divers d'administration centrale) constituent une rubrique qui regroupe des organismes extrêmement divers, puisqu'ils vont de l'ADEME à la Comédie française, en passant par l'ANPE ou

l'Agence des participations de l'État.

[4] Rappelons, ceci expliquant cela, que parmi les ODAC figure l'Agence des participations de l'État.

[5] Annexe 8 au PLFSS pour 2018, pp. 33-34.

[6] *Rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale*, Cour des comptes, septembre 2017, p. 16.

Pour citer cet article :

Jacques Rigaudiat, « À propos de la dette sociale », *Silomag*, n°6, mars 2018. URL : https://silogora.org/a-propos-de-dette-sociale/