

Dettes sociales: les mauvais comptes du gouvernement

 mediapart.fr/journal/france/260520/dettes-sociales-les-mauvais-comptes-du-gouvernement

Romarc Godin, *Mediapart*, 26 mai 2020

Au plus fort de la crise sanitaire, Emmanuel Macron avait promis qu'il agirait « *quoi qu'il en coûte* ». Mais alors que l'on sort progressivement de cette urgence, il semble que ce discours soit déjà oublié. Les vieux réflexes reviennent, et avec eux l'obsession de la mise à contribution des comptes sociaux à la réduction des déficits.

La crise économique unique et violente qui a frappé la France dans la foulée du coronavirus et du confinement a naturellement mis la protection sociale à contribution de façon inédite. C'est le produit à la fois de la situation et des choix politiques du gouvernement. La réduction de l'activité conduit toujours, par la réduction de la base de recettes de la Sécurité sociale (qui regroupe les branches maladie, vieillesse et accidents du travail) et une augmentation des dépenses liées au chômage, et, dans le cas de 2020, à la santé, à un creusement des déficits.



Gérald Darmanin et Bruno Le Maire à l'Élysée en juillet 2017. © Reuters

Ici, le mouvement a été amplifié par la suspension massive du paiement des cotisations sociales (dont une partie, qui reste incertaine, sera sans doute annulée) pour les entreprises et par le recours au chômage partiel. Ce dernier n'est en effet pas soumis à cotisation sociale. Il est en revanche soumis, sur une base salariale réduite, à un taux inférieur de CSG qui, souvent, est annulé partiellement pour que le revenu du salarié ne soit pas inférieur au salaire minimum. Comme, selon la Dares (Direction de l'animation

de la recherche, des études et des statistiques), 5,4 millions d'heures ont été, depuis le début de la crise, payées sous ce régime, le manque à gagner pour la Sécurité sociale est immense. À cela s'ajoute le fait que, selon une convention qui date de 2014, l'Unédic, qui gère l'assurance-chômage, prend à sa charge un tiers du coût du chômage partiel.

Bref, en définitive, la facture pour l'ensemble des comptes sociaux va être considérable. On ne dispose pour l'instant que d'évaluations peu fiables. Tout dépendra de l'évolution de l'emploi et des faillites dans les mois à venir. En avril, le gouvernement avait estimé que le déficit de la Sécurité sociale serait au moins de 41 milliards d'euros et de 15 milliards d'euros pour l'assurance-chômage. Ce déficit est d'une ampleur inédite historiquement, ce qui signifie sans doute qu'un simple retour conjoncturel aura bien du mal à ramener les comptes à l'équilibre. D'autant que la reprise sera lente et incertaine.

Face à une telle situation, le gouvernement disposait de plusieurs options. La première était de ne rien faire et de laisser les comptes sociaux en déséquilibre, sans donner de date de retour à l'équilibre. Les conditions d'endettement sont telles actuellement qu'il est possible de le faire à moindre coût. Il n'y a donc pas de pression des marchés pour revenir à des comptes équilibrés. On pouvait donc fort bien laisser la situation s'améliorer (en menant de bonnes politiques économiques) avec la conjoncture. C'est la fonction première de la Sécurité sociale de permettre de servir de filet de protection.

Certes, ce choix comportait un risque, celui de réduire la marge de manœuvre des partenaires sociaux dans la gestion de la Sécurité sociale et de l'assurance-maladie. En cas de déficit important, il peut être délicat de prendre des mesures supplémentaires de protection. Il était alors toujours possible de relever les cotisations et de rétablir les cotisations salariales maladie et chômage supprimées en 2018. Mais on sait que ce n'est pas là, même en cas d'urgence, la politique de ce gouvernement et du patronat. À l'inverse, ne rien faire pourrait donner une occasion à un futur gouvernement de réaliser un tour de vis austéritaire violent.

Il existait alors un deuxième choix. La situation étant exceptionnelle, elle nécessitait un effort particulier de l'État. Ce dernier aurait pu reprendre à son compte une partie du déficit créé par la crise. C'est ce qu'avait suggéré le Haut Conseil pour le financement de la protection sociale le 18 mai. Cela aurait pu être justifié par le fait que, pendant le confinement, le gouvernement a décidé de jouer sur les recettes de la Sécurité sociale et de l'Unédic de son propre chef et que le confinement lui-même est une mesure administrative issue d'un choix de l'État. Il serait logique que l'État en assumât toutes les conséquences. Comme le Haut Conseil l'avait proposé, on aurait alors pu distinguer l'exceptionnel du courant, le déficit lié à la crise étant repris par l'État.

L'avantage d'une telle solution était intéressante à plus d'un titre. D'abord, l'État, en empruntant lui-même, paie moins cher que les agences sociales. En 2019, l'Unédic empruntait à 0,9 % en moyenne à 10 ans, alors que l'État pouvait le faire sans intérêts. Aujourd'hui, le taux à 10 ans de l'emprunt d'État est négatif (– 0,038 % le 25 mai), ce qui

permet de lever des fonds sans rien payer pendant 10 ans. Cette solution avait donc une conséquence directe : ne pas mettre à contribution les dépenses sociales au cours de la prochaine décennie, malgré les déficits.

Par ailleurs, la Sécurité sociale doit, depuis 1996, amortir sa dette, autrement dit rembourser le capital emprunté. En conséquence, près de 17 milliards d'euros sont pris chaque année sur les recettes de la Sécurité sociale pour ce remboursement *via* la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Autant de ressources dont, à n'en pas douter, retraités, soignants et malades auraient sans doute besoin. Avant la crise, l'amortissement de la dette sociale devait s'achever en 2024, libérant ainsi de nouveaux moyens pour la Sécurité sociale.

En reprenant à son compte la dette sociale de la crise de 2020, l'État permettrait donc à la Sécurité sociale de disposer de ces ressources supplémentaires dès 2024. Et cela sans coût supplémentaire pour l'État qui, lui, n'amortit pas sa dette, mais la fait « rouler », autrement dit la rembourse par un nouvel emprunt. Il ne paie donc que les intérêts. Et quand les intérêts sont nuls ou négatifs, il ne paie simplement rien de plus.

Il pourrait également s'endetter à très long terme, jusqu'à 30 ans pour fixer des taux bas durablement. L'opération est un peu plus coûteuse (le taux à 30 ans français est de 0,70 % environ), mais c'est un taux qui reste inférieur aux possibilités de la croissance française, donc à la croissance naturelle des recettes. On a, par ailleurs, la possibilité de financer le coût d'un emprunt à 30 ans reprenant la dette sociale (environ 1 milliard d'euros) par le rétablissement de l'ISF.

On conçoit donc l'intérêt d'une telle manœuvre : ne pas ponctionner durablement les comptes de la Sécurité sociale et lui donner ainsi plus de marge de manœuvre, sans alourdir notablement la charge de la dette de l'État.

Le choix du *statu quo ante*

Cette solution n'a cependant pas été choisie par le gouvernement, qui en a préféré une troisième : le *statu quo*. Deux projets de loi sont actuellement à l'étude. Dévoilés par *Les Échos* le 20 mai, ils prévoient la reprise par la Cades de 136 milliards d'euros de dette sociale. Il s'agit des déficits cumulés de 2020 à 2023, à hauteur de 92 milliards d'euros, ainsi que de la reprise de 31 milliards de dettes à court terme actuellement gérée par l'Acos, l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale. La durée de vie de la Caisse est reportée à 2033, le temps d'amortir cette nouvelle charge. Résultat, les comptes de la Sécurité sociale continueront à être ponctionnés à hauteur de 17 milliards par an pendant encore 14 ans pour l'amortissement de la dette sociale. C'est donc *stricto sensu* une solution dans la continuité. Sous couvert de faire une fleur au système social français, le gouvernement poursuit la même politique qu'auparavant en faisant peser sur les comptes sociaux le poids d'un amortissement qui n'a pas de sens économiquement.

À partir de 2024, cependant, une partie de la part de la CSG revenant à la Cades (0,15 point sur les 0,6 point qu'elle reçoit aujourd'hui) sera cependant transférée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (Cnsa), qui doit prendre en charge le financement de la dépendance. Mais ces 2 milliards d'euros, au mieux, sont largement insuffisants si l'on en croit le rapport Libault de mars 2019, qui prévoyait des besoins allant de 6 milliards d'euros en 2024 à 10 milliards d'euros par an en 2030.

C'est donc une étrange politique. D'un côté, on se prive de 17 milliards d'euros sur lesquels on aurait pu financer des politiques sociales, y compris intégralement celle de la dépendance, sans modifier la situation actuelle (c'est-à-dire en maintenant la CRDS, la contribution au remboursement de la dette sociale, ou plutôt en la pérennisant sous une forme adaptée). De l'autre, on fait une « aumône » insuffisante à une future branche dépendance qui n'a aucun financement suffisant, ce qui supposerait la création d'une nouvelle cotisation ou d'une nouvelle taxe, ce qui est exclu par le gouvernement.

La seule explication est donc bien que le gouvernement donne sa priorité, comme avant la crise, à la réduction de la dette sociale et entend ainsi maintenir la pression sur la sphère sociale. Car on ne doit pas oublier que la politique, jusqu'ici, a été de faire porter par les comptes sociaux la baisse du coût du travail, qui reposait d'abord sur des baisses de cotisations. Ces baisses ne sont d'ailleurs désormais plus compensées par l'État.

Dès lors, le maintien de l'amortissement de la dette sociale par le gouvernement, qui est économiquement absurde dans les conditions d'emprunt de l'époque, apparaît comme une nouvelle façon de maintenir la Sécurité sociale sous pression. Avec des recettes durablement amputées et une partie de celles-ci réservées à l'amortissement, la Sécurité sociale va devoir continuer à faire des économies. D'autant que, puisque la future branche dépendance n'aura pas les moyens de financement adéquats, il n'est pas à exclure que l'on recherche ces financements manquants par des économies, notamment sur l'assurance-vieillesse et la maladie.

Certes, il est possible que le gouvernement, obsédé jusqu'à la crise par l'idée que l'hôpital ne souffrait pas d'un « *problème de moyens mais d'organisation* », compte sur de nouveaux investissements (dont le coût, plus de 10 milliards d'euros, sera reversé à la Cades) pour réaliser des économies dans le domaine des établissements de santé. Mais si ces économies ne se réalisent pas, la seule alternative sera une nouvelle cure d'austérité.

Le même constat peut être fait concernant l'assurance-chômage. Compte tenu de la différence d'intérêts entre l'État et l'Unédic et de la capacité de l'État de s'endetter sur une plus longue période, il serait possible de soulager l'assurance-chômage du poids de la crise. Mais ce choix ne semble pas être celui du gouvernement. Le maintien d'une pression de la dette sur l'Unédic permet de justifier la reprise de la réforme de l'assurance-chômage, qui est suspendue jusqu'en octobre.

Globalement, la politique qui se dessine est donc bien celle d'un ajustement budgétaire mené principalement par la sphère sociale, comme auparavant. L'État sait que la Sécurité sociale et l'assurance-chômage sont des lieux d'ajustement budgétaire aisés. Avec la fixation de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (Ondam), avec des réformes concernant l'accès aux droits de la retraite ou du chômage, l'État dispose de moyens pour réduire des déficits et il est beaucoup plus difficile de pratiquer une telle politique pour les ministères.

Avec ce transfert de la dette sociale à la Cades, le gouvernement a créé les conditions de nouveaux plans d'austérité, de nouvelles réformes des retraites, de nouvelles réductions de la protection sociale. Le « *quoi qu'il en coûte* » social aura été de courte durée. Ce qui tiendra, « *quoi qu'il en coûte* », c'est surtout le refus du gouvernement de revoir sa politique fiscale sur les hauts patrimoines. Gérald Darmanin ne cesse de le répéter : il n'y aura pas de retour de l'ISF. La note sera donc payée par d'autres : les futurs malades, les futurs retraités et les futurs chômeurs. Le « *monde d'après* » a des allures de monde d'hier.