

La crise sanitaire a fait bondir la dette publique française. Fin 2020, le gouvernement prévoit qu'elle atteigne 121 % du PIB, soit plus de 20 points de plus qu'avant la crise. Et ce chiffre pourrait encore grimper...

La dette sociale, celles des différentes branches de la Sécurité sociale, va tout particulièrement augmenter. Rien que pour 2020, Gérald Darmanin, le ministre des Comptes publics, a prévenu qu'il anticipait un déficit de 52,2 milliards, sous l'effet de la baisse de l'activité économique, qui réduit l'assiette des cotisations, mais aussi sous l'effet des mesures de reports, voire d'annulations de charges consenties par l'exécutif pour tenter de sauver les entreprises de la faillite.

Se posait donc la question de savoir quoi faire de cette dette sociale. L'Acoss, organe central des organismes de sécurité sociale, qui gère les déficits courants, n'est pas outillé pour gérer une lourde dette. L'organisme ne peut emprunter qu'à court terme sur les marchés financiers, ce qui l'oblige à renouveler régulièrement ses emprunts, au risque de menacer le paiement des prestations en cas de difficulté à lever de l'argent.

La Cades prolongée jusqu'en... 2033

Le gouvernement a tranché. Il a décidé, au travers de deux projets de loi présentés en début de semaine, de transférer progressivement 136 milliards de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), un organisme créé en 1996 pour apurer la dette sociale, grâce à des recettes tirées de la CSG et de la CRDS, la contribution au remboursement de la dette sociale. Annoncée pour disparaître en 2024 – une date sans cesse repoussée avec le cumul sans cesse renouvelé des déficits –, la Cades va donc devoir continuer à opérer jusqu'au 31 décembre 2033. Ce qui veut dire qu'il n'y aura pas de ressources disponibles pour financer la dépendance dès 2024, comme cela était espéré avant la crise.

Pourquoi 136 milliards ? Un tel montant doit permettre de transférer non seulement le déficit qui devrait s'accumuler cette année, soit 52 milliards, mais aussi celui attendu pour les années suivantes, avec le retour progressif vers une activité économique normale. Un montant estimé à 92 milliards en tout entre 2020 et 2023. Elle doit aussi suffire à absorber 31 milliards d'euros de déficits cumulés constatés au 31 décembre 2019 de la branche maladie du régime général (16,2 milliards d'euros), du Fonds de solidarité vieillesse

(9,9 milliards d'euros) de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles (3,5 milliards d'euros), de la CNRACL (1,2 milliard d'euros), la caisse des retraites des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Il resterait donc 13 milliards d'euros pour la reprise de la dette des hôpitaux, annoncée pour soulager l'hôpital.

Le déficit de la Sécurité sociale ne veut plus rien dire.

Mais ce choix de transférer 136 milliards de dette à la Cades ne fait pas consensus. Le groupe socialiste à l'Assemblée considère au contraire que la dette accumulée pendant la crise est liée – au moins en partie – à des décisions du gouvernement pour faire face à la crise, ce qui devrait l'inciter à la faire reprendre par l'État. Une simple histoire de tuyaux puisqu'au final, l'endettement de la France sera le même ? Sauf que l'État peut emprunter à des taux légèrement plus faibles que la Cades, a fait valoir le député Boris Vallaud, ancien secrétaire général adjoint de François Hollande à l'Élysée, lors de l'audition du ministre de la Santé et des Solidarités, Olivier Véran, à l'Assemblée le 8 juin.

Contrairement à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, financée par de la CSG et donc par les salariés et les retraités, l'État peut, si tout va bien, faire rouler sa dette, c'est-à-dire réemprunter immédiatement sur les marchés financiers la dette qui arrive à échéance et qu'il doit rembourser. Pour l'opposition, le risque est clair : en transférant de la dette à la Cades, le gouvernement préparerait les esprits à tailler dans les systèmes sociaux dans le futur. « Ce sont des débats assez stériles, considère François Ecalle, magistrat de la Cour des comptes en disponibilité et auteur d'un site de référence sur les finances publiques. On est retombé dans des débats traditionnels franco-français sur ce qui relève de la Sécurité sociale ou de l'État. Mais ce qui compte, c'est la dette publique totale de la France », pointe ce spécialiste, en soulignant que la différence de taux d'intérêt entre l'État et la Cades est extrêmement faible. Pour lui, « le déficit de la Sécurité sociale ne veut plus rien dire, tant il y a de flux financiers croisés entre l'État et la Sécu. » François Ecalle va même jusqu'à plaider pour intégrer la branche famille et maladie de la Sécu dans le budget de l'État puisqu'une grande part de leurs dépenses sont désormais financées par l'impôt de tous les Français, et non plus les seules personnes concernées via leurs cotisations.

La question du financement de la dépendance toujours sur la table

La décision du gouvernement de transférer de la dette à la Cades s'accompagne pourtant de la création d'une nouvelle « branche » de la Sécurité sociale pour gérer le risque de perte d'autonomie malgré un financement qui devrait être, là encore, assis sur des impôts. Une décision qualifiée d'« historique » pour la prise en charge de la dépendance au même titre que les dépenses de santé ou la retraite. Mais la question financière reste entière. À partir de 2024, la Cades devra faire avec un peu moins de recettes : une toute petite part de CSG, 0,15 point, va être affectée au financement de ce risque au travers de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Soit 2,3 milliards d'euros par an. Un chiffre notoirement insuffisant face aux besoins estimés de financement de la dépendance, chiffrés en 2019 à plus de 6,2 milliards d'euros supplémentaires par an jusqu'en 2024, puis à 9,2 milliards d'euros à compter de 2030 dans un rapport de Dominique Libault, président du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale.

Lire aussi Dépendance : le trou béant du financement

Le verre peut être vu à moitié plein : c'est un premier pas. Mais aussi à moitié vide : le problème n'est pas résolu d'autant que la dette sociale recommence à s'accumuler. Il va aussi falloir trouver un financement de l'autonomie à court terme, avant 2024. Le gouvernement donne rendez-vous à l'automne pour trouver des ressources supplémentaires, après une concertation. Encore des dépenses, non gagées par des recettes.