

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 11 juillet 2018 à 9h30

« Engagements, réserves et dettes du système de retraite »

Document n° 10

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

État des lieux de la dette sociale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

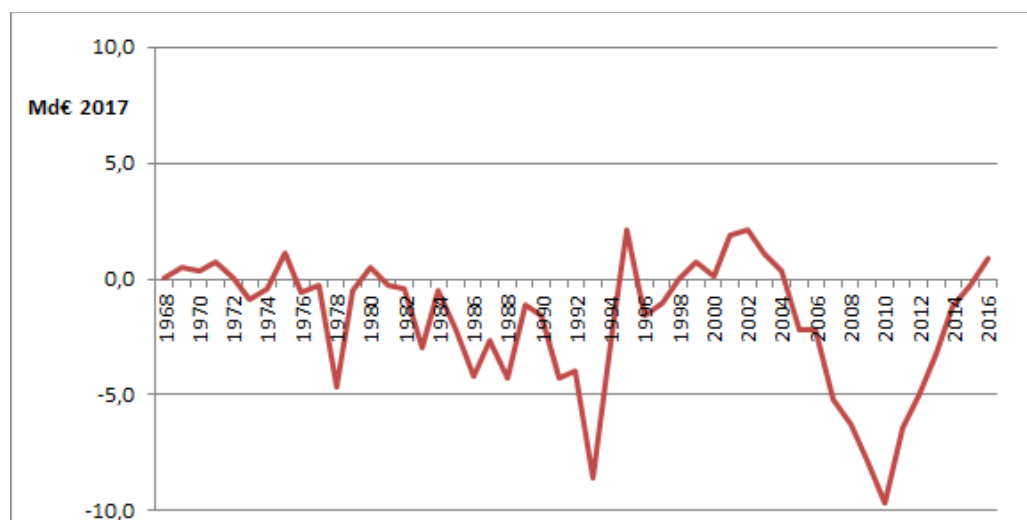
État des lieux de la dette sociale

Dans un système de retraite par répartition, la problématique du financement des droits revêt naturellement un enjeu majeur, garantissant la continuité du pacte social et donc la confiance dans le système. Une partie de ce financement a été réalisé via le recours à l'endettement.

1. Le recours à l'endettement

Il serait très délicat, pour une étude historique, de démêler l'origine des déficits de la Sécurité sociale entre les fluctuations conjoncturelles de l'économie, l'évolution tendancielle plus rapide des prestations que des ressources, le choix politique de donner la priorité à la situation sociale plutôt qu'à la situation financière, la sous-estimation des effets de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations nombreuses renforcée par les gains d'espérance de durée de vie au fil des générations, parmi d'autres. A ces sources d'endettement de moyen-long terme s'ajoutent également la gestion des décalages entre perception des ressources et attribution des prestations, qui peuvent entraîner des besoins de trésorerie de court terme (fonds de roulement). Depuis les années 1980, la branche vieillesse du régime général a connu un solde excédentaire en 1995 et entre 1999 et 2004. Elle est à nouveau en excédent depuis 2016.

Figure 1. Solde du compte de la branche vieillesse du régime général, entre 1968 et 2016



Source : Calculs SG COR sur données DSS

Il faut noter que le recours à l'emprunt n'est pas la seule voie d'ajustement des ressources aux dépenses : des réserves peuvent par exemple être prévues en phase haute de la conjoncture, en anticipation de périodes de croissance moins dynamique. Le système français se caractérise historiquement par une faiblesse de réserves pour les principaux régimes de base¹ (en dehors du Fonds de réserve pour les retraites, voir **document n° 5**), alors que les réserves ont un rôle plus central dans un certain nombre de pays suivis par le COR (notamment en Suède). Les régimes complémentaires ont, par contre, recherché à se constituer des réserves, techniquement pour faire face à des évolutions de législation en partie non maîtrisées et pour

¹ Hors certains régimes de professions libérales.

lisser les évolutions des valeurs d'achat et de service du point, stratégiquement dans un but d'indépendance vis-à-vis des décideurs publics via une politique de non-recours à l'endettement public (voir **document n° 6**).

2. Les données sur la dette sociale

La dette sociale qui s'est creusée depuis le début des années 1990 est constituée principalement² par la somme des déficits cumulés du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), conservés à la fois par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

L'ACOSS est chargée de la gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général. Elle assure également compte tenu de sa surface financière la couverture des besoins de trésorerie, en association avec son banquier la Caisse des dépôts, pour certains autres organismes (CCMSA, SNCF, RATP, CNRA, CANSSM, CNIEG). Son fonctionnement est assuré par une contribution aux frais de gestion versée par les différentes branches de la Sécurité sociale. L'ACOSS peut d'elle-même émettre des titres de créances négociables, sous contrôle des ministres de tutelle, et faire bénéficier les régimes de taux d'intérêt très avantageux, bien inférieurs à ceux d'emprunts bancaires traditionnels. Les emprunts de 2016 ont été réalisés à des taux négatifs (-0,458 % en moyenne sur l'année), alors que 81 % des besoins de trésorerie du régime général (26,8 Md€ empruntés en moyenne sur l'année) ont été financés par l'émission de titres monétaires. La situation nette des comptes de l'ACOSS fin 2016 fait état d'un déficit de 17,3 Md€.

Quant à la CADES, elle a pour objectif de financer et d'amortir une partie des déficits cumulés du régime général de la sécurité sociale et d'obtenir des conditions de financement optimal. Elle s'appuie pour cela sur la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 %, sur une partie (0,6 point) de la CSG et sur les transferts en provenance du FRR (voir **document n° 5**). La CADES a repris depuis 1996 un total de 260 Md€ de dette, dont elle a amorti environ 54 %. Le solde du report à nouveau et du résultat de la CADES à fin 2017 (-121,0 Md€) tels que figurant au passif de son bilan correspond au montant des déficits repris par la caisse qui demeurent à amortir. Le taux moyen de refinancement de la CADES appliqué au stock de dettes restantes s'établissait à 1,74 % fin 2017, cependant que le coût moyen du financement de long terme pour 2017 était de -0,172 % (les taux d'intérêt négatifs de l'interbancaire se propageant aux titres de long terme). Le financement des seuls intérêts sur la dette restant à amortir par la CADES a représenté une charge financière de 2,2 milliards d'euros en 2017 ; les charges d'intérêt cumulées depuis 1996 se montant à 52 Md€. Grâce à la reprise programmée de la dette émise (à hauteur de 15 Md€ par an entre le réalisé de 2017 et l'objectif pour 2018), la CADES devrait normalement s'éteindre autour de 2024.

La mise en commun des trésoreries des branches de la Sécurité sociale rend délicate la distinction des opérations ciblant spécifiquement la gestion du déficit du système de retraites. Pour autant le SG COR a évalué³ que sur les 260 milliards d'euros de reprise de dette effectuée par la CADES depuis 1996, environ 38 % seraient imputables à la branche vieillesse. Compte tenu des remboursements déjà effectués par la CADES, l'endettement de la CNAV et du FSV peut ainsi être estimé à la fin 2016 à environ 52 milliards d'euros.

² A côté des dettes Unedic et de celle des établissements hospitaliers.

³ Voir le document n° 10 de la séance du 12 avril 2018.