



HAL
open science

Fluctuations macroéconomiques et équilibre des comptes sociaux

Jacques Le Cacheux

► **To cite this version:**

Jacques Le Cacheux. Fluctuations macroéconomiques et équilibre des comptes sociaux. Regards en3s, 2012, La dette sociale, 42, pp.74-82. hal-01884865

HAL Id: hal-01884865

<https://univ-pau.hal.science/hal-01884865>

Submitted on 26 Oct 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

rencontres
enseignement
regards
actions
recherches
gestion
dossiers
sécurité
sociale

d o s s i e r

La dette sociale



numéro 42 • juillet 2012


en3s

ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE
DE SÉCURITÉ SOCIALE

www.en3s.fr



Fluctuations macroéconomiques et équilibre des comptes sociaux

Jacques Le Cacheux

Professeur à l'UPPA, Directeur du Département des études de l'OFCE/Sciences Po

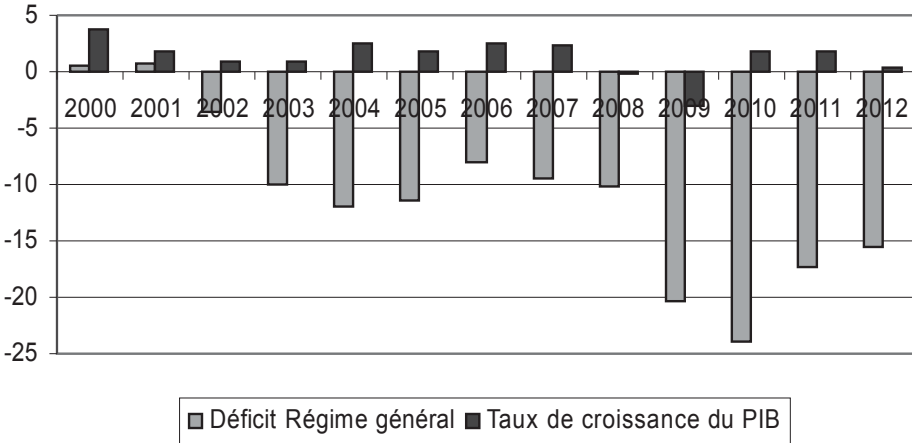
Le plus récent rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale (2012) annonce une réduction moindre que prévu du solde financier du régime général en 2012 : le déficit de l'ensemble régime général-Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) s'établirait à 15,5 milliards d'euros, au lieu de 13,8 prévus lors de l'adoption de la Loi de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS) fin 2011. Ainsi, malgré les efforts de maîtrise des dépenses et le vote de recettes nouvelles dans les lois de finances rectificatives de décembre 2011 et février 2012, la dégradation de la conjoncture macroéconomique française, au second semestre 2011 et au premier semestre 2012, se reflétera-t-elle dans les évolutions du déficit des comptes de la Sécurité Sociale.

74

L'impression qui prévaut souvent est que le « trou de la Sécu » ne disparaît jamais : il enfle et se résorbe au gré des fortunes de l'économie française, depuis la fin des années 1970. La période récente conforte cette impression (graphique). Le déficit total (régime général+FSV) atteignait 9,4 milliards d'euros en 2008, à la veille de la grande récession ; il gonfla à 23,5 milliards d'euros en 2009, au plus fort de la crise, puis à 28 milliards d'euros en 2010, avant de se réduire un peu, à 20,9 milliards d'euros en 2011, puis encore un peu, pour atteindre encore 19,9 milliards d'euros en 2012, selon les dernières projections.

Pourtant, la France s'est engagée, comme les autres pays membres de l'Union Européenne (UE) dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance, à réduire coûte que coûte son déficit public, pour, en principe, le ramener à 3 % du PIB dès 2013. Et le Pacte budgétaire européen, en cours de ratification dans la plupart des pays de l'UE – à l'exception du Royaume-Uni et de la République tchèque, qui l'ont refusé d'emblée – prévoit une gestion encore plus stricte de l'ensemble des finances publiques des États membres.

Taux de croissance du PIB (%) et déficit du régime général (mrds euros), 2000-2012*



* Prévisions Commission des comptes de la Sécurité sociale
 Sources : INSEE et Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Faut-il donc équilibrer sans tarder les comptes de la Sécurité sociale ? Et, plus généralement, quels devraient être les principes de gestion des finances sociales en présence de fluctuations macroéconomiques de grande ampleur, voire en cas de ralentissement persistant de l'activité économique ?

I. La discipline financière européenne

L'union monétaire européenne impose, depuis ses débuts, une discipline financière à ses États membres. Adopté en 1997, le Pacte de stabilité et de croissance prenait ainsi le relais des « critères de Maastricht », imposés aux pays candidats à l'entrée dans la zone euro et censés leur permettre de converger avant le lancement de la monnaie unique. Le Pacte reprenait les critères de finances publiques : un déficit public – défini comme le solde financier de l'ensemble des administrations publiques du pays – inférieur à 3 % du PIB et une dette publique brute ¹ – de même périmètre – inférieure à 60 % du PIB.

1. Rappelons que les administrations publiques possèdent également des actifs, pas toujours faciles à évaluer, mais qui font que la dette nette est très inférieure à la dette brute, et constitue, du point de vue économique, un bien meilleur critère. Dans le cas de la France, fin 2011, la dette publique brute atteignait 1 717 milliards d'euros, mais la dette nette ne se montait qu'à 1 523 milliards d'euros, selon l'INSEE.

1

LES ÉVOLUTIONS
DE LA PROTECTION
SOCIALE

Les concepteurs de l'Union Économique et Monétaire (UEM) avaient considéré qu'il n'était pas nécessaire d'accompagner la monnaie unique d'un « fédéralisme budgétaire », qu'il était au contraire préférable, notamment en raison de l'hétérogénéité des États membres, de conserver des politiques budgétaires nationales décentralisées et une souveraineté budgétaire et fiscale des États membres quasi intacte. Mais ils avaient conscience du fait que l'adoption d'une monnaie unique, donc d'une politique monétaire uniforme, créait des solidarités financières de fait et des interdépendances macroéconomiques fortes, en même temps qu'elle relâchait, dans une certaine mesure, la discipline que les marchés financiers auraient pu exercer sur les politiques budgétaires et financières nationales. D'où l'imposition de règles, sous forme de plafonds et de limites, destinées à éviter les « déficits publics excessifs », selon la terminologie des traités européens.

La définition de critères financiers pour l'ensemble des administrations publiques nationales supposait de considérer cet ensemble comme un tout, et impliquait donc que les institutions politiques nationales fussent dotées des moyens de pilotage de cet ensemble et de contrôle des soldes financiers. Dans la plupart des pays européens, cette exigence s'est traduite par l'adoption de « Pactes nationaux de stabilité », afin de soumettre les collectivités territoriales, ou gouvernements décentralisés, à des disciplines nationales. En France, les relations entre État et collectivités n'ont pas été affectées, en partie parce que ces dernières étaient déjà soumises à une « règle d'or »² : leurs budgets de fonctionnement doivent être votés à l'équilibre, et seules les dépenses d'investissement public peuvent être financées par l'emprunt, de sorte que les collectivités territoriales françaises sont, en moyenne, peu endettées.

Concernant les finances sociales – dont on sait qu'elles représentent près des 2/3 des dépenses publiques totales en France –, les ordonnances du 1995 (dites « réforme Juppé ») ont institué de nouvelles règles, en particulier la mainmise du Parlement sur les finances sociales, avec le vote des Lois de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS)³. Cette réforme a également créé la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES), et institué un instrument de financement dédié, la Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale (CRDS). Mais la CADES et la CRDS

2. Cette « règle d'or » des finances publiques a été édictée par Leroy-Beaulieu, à la fin du XIX^e siècle. Elle est beaucoup conforme aux préceptes de l'analyse économique que la « règle d'or » européenne inscrite dans le nouveau Pacte budgétaire, adopté en 2012.

3. Pour une analyse plus détaillée de cette réforme et de sa logique interne, voir Cornilleau, Le Cacheux et Timbeau (1995).

étaient conçues comme devant être temporaires, uniquement destinées à amortir la dette accumulée jusqu'à 1996 ; par la suite, les finances sociales devaient revenir à l'équilibre, ce qui, comme on le sait, ne fut pas durablement le cas.



II. La gestion contra-cyclique et le rôle des stabilisateurs automatiques

Définis de manière cohérente, mais un peu arbitraire, les « critères de finances publiques » du traité de Maastricht devaient, en théorie, permettre une certaine souplesse dans la gestion conjoncturelle des finances publiques nationales : si, dans le Pacte de stabilité, il est inscrit que celles-ci doivent tendre « vers un équilibre, voire un excédent » à moyen terme, rien ne venait préciser ce que devait être le rythme du retour à l'équilibre. Et parce que les principaux pays membres – dont l'Allemagne – enfreignaient déjà la limite des 60 % du PIB pour la dette publique brute, seule la règle du « déficit public excessif » (c'est-à-dire le plafond de 3 % du PIB) fut considérée comme devant être contraignante⁴.

Une telle marge de manœuvre – la possibilité de laisser les soldes publics se dégrader de 3 points de PIB en cas de choc macroéconomique de grande ampleur avait été considérée comme suffisante au moment de la conception du Pacte : au regard de l'expérience historique de l'après-guerre, jamais une récession n'avait engendré un creusement du déficit supérieur à ce chiffre. L'idée était donc bien que la règle budgétaire n'entraînait pas le fonctionnement spontané des « stabilisateurs automatiques budgétaires » : en cas de récession, à législation fiscale et sociale inchangée, les recettes publiques se réduisent et certaines dépenses, notamment de transferts aux ménages, augmentent, de sorte que le déficit public se creuse automatiquement, ce qui contribue au soutien de l'activité économique ; et inversement en période de forte croissance.

Mais les conditions d'entrée dans la monnaie unique, en 1999, étaient telles que cette marge de manœuvre n'existait pas, la plupart des États membres affichant des dettes déjà proches de, voire supérieures à 60 % du PIB, et des déficits publics très voisins de 3 % du PIB. En outre, en dépit de la forte croissance de la fin des années 1990, ces déficits n'ont

4. En réalité, même ce plafond ne fut pas respecté, l'Allemagne puis la France, en 2003, affichant des déficits publics supérieurs à 3 % du PIB. Le Conseil européen refusant d'imposer à ces deux pays les sanctions prévues par le PSC, la Commission proposa une première réforme du Pacte, adoptée au printemps 2005.

1

LES ÉVOLUTIONS
DE LA PROTECTION
SOCIALE

pas été sensiblement réduits, de sorte que, dès le premier ralentissement conjoncturel – en 2001-2002 –, les déficits publics ont rapidement butté sur le plafond de 3 % du PIB, notamment en Allemagne et en France. La réforme du Pacte de 2005 a donc prévu une plus grande souplesse dans la gestion des finances publiques nationales face aux ralentissements conjoncturels ; mais elle a introduit un mécanisme, en principe, contraignant, de réduction des déficits en période favorable, ce qui devait rendre le dispositif plus efficace dans la stabilisation des endettements publics. C'était, évidemment, sans compter avec la crise de 2008-2009, l'ampleur de la récession étant alors tellement supérieure à tout ce qui avait été observé après-guerre que l'application des règles budgétaires européennes ne put qu'être suspendue.

Dans la logique de stabilisation automatique des fluctuations conjoncturelles, les finances sociales devraient jouer un rôle important, parce qu'elles constituent une part prépondérante des dépenses publiques, et parce que leur mode de financement – principalement assis sur les revenus d'activité – rend leurs recettes particulièrement sensibles à la conjoncture. Il n'est dès lors pas anormal – et il est même souhaitable – de constater un creusement des déficits sociaux en période de basse conjoncture ; mais à condition que ces déficits se résorbent en période de reprise.

III. Montée des endettements publics et incertitudes sur la croissance potentielle

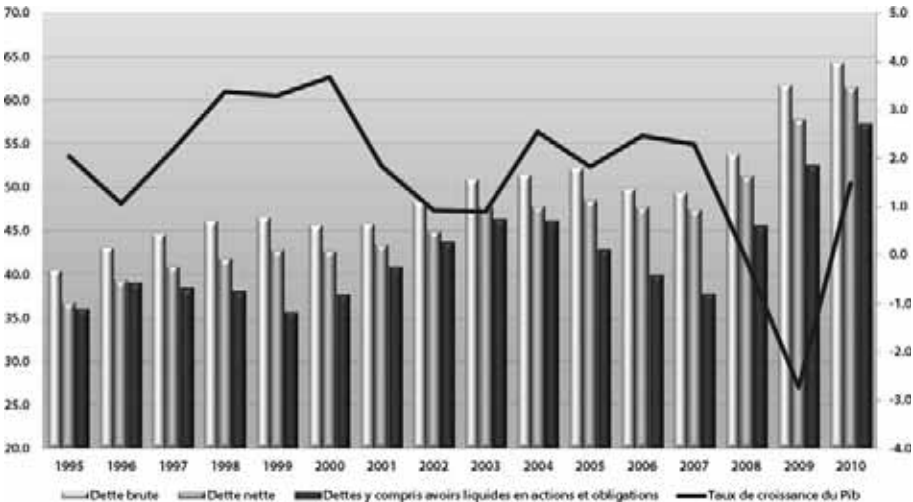
Or la montée des endettements publics bruts s'est amorcée bien avant la grande récession de 2008-2009 ; elle se poursuit à un rythme soutenu depuis lors et les déficits publics, qu'il s'agisse des comptes de l'État ou des comptes sociaux, ne se résorbent que très lentement, et au prix d'ajustements discrétionnaires douloureux, tant dans les dépenses que dans les recettes. Certes les dettes nettes, notamment lorsque l'on défalque la valeur des avoirs financiers, ont augmenté beaucoup moins que les dettes brutes (graphiques), et leur hausse après 2008 est, en partie, due à la dévalorisation de ces actifs financiers. Mais la gestion contra-cyclique des finances publiques, et notamment des comptes sociaux soulève, dans les conditions présentes, des difficultés. Car si l'on peut justifier la présence d'une dette publique, dont il convient simplement de s'assurer qu'elle est soutenable, il n'existe pas de justification économique à l'existence d'une dette sociale pérenne. Il conviendrait donc de la résorber.

1
 LES ÉVOLUTIONS
 DE LA PROTECTION
 SOCIALE

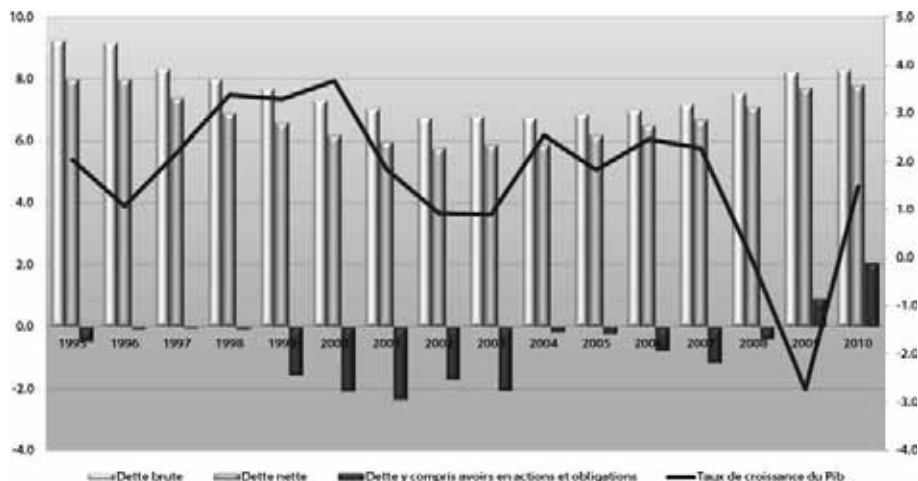
Mais comment juger de l'opportunité et comment opérer sans risquer de peser excessivement sur l'activité économique ?

La question soulevée par la gestion contra-cyclique des finances publiques, et notamment des finances sociales, renvoie à la notion de croissance potentielle et à la nature des fluctuations macroéconomiques. La conception analytique qui sous-tend ce mode de régulation est, en effet, qu'il existe un sentier de croissance potentielle relativement stable de l'économie, et que les fluctuations observées résultent de perturbations diverses qui n'affectent pas ce sentier. Dans cette optique, les stabilisateurs automatiques budgétaires contribuent au bon fonctionnement de l'économie, en tendant à la ramener automatiquement vers ce sentier. Mais l'existence-même d'un tel sentier sous-jacent n'est pas avérée ; et il est tout à fait possible, voire probable, que les crises graves, telles que celle entamée en 2008, affectent la croissance potentielle, obligeant à corriger les trajectoires de finances publiques, avec le risque que de telles corrections contribuent à maintenir durablement l'activité économique à un bas niveau, voire à abaisser davantage le sentier de croissance potentielle, si celui-ci est sensible à la demande, ce que l'on ne peut exclure.

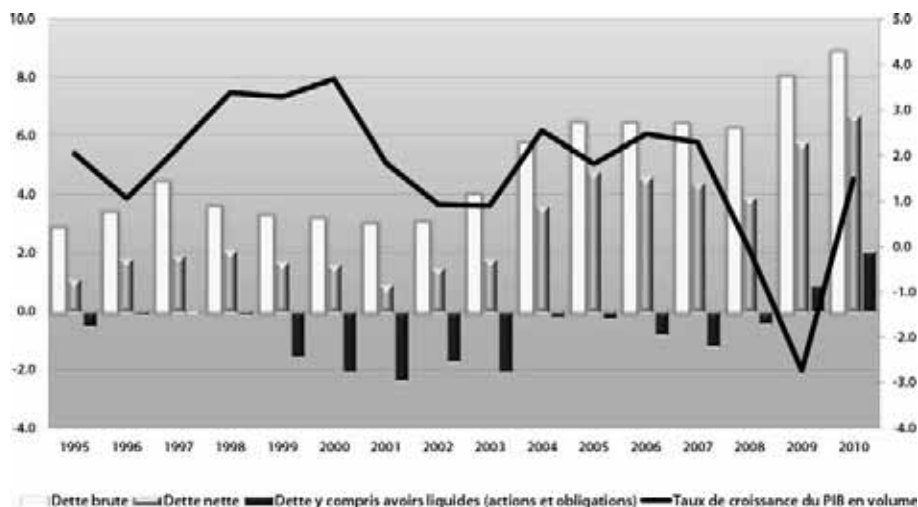
Dette de l'État



Dette des Collectivités locales



Dette des administrations de Sécurité sociale



Sources : Gérard Cornilleau à partir des données INSEE.

IV. En guise de conclusion : le Pacte budgétaire européen et les dangers d'une consolidation à marche forcée

La soutenabilité des dettes suppose que le taux d'intérêt ne soit pas durablement supérieur au taux de croissance tendanciel, ou potentiel, de l'économie. S'il l'est, soit parce que les marchés financiers imposent



une prime de risque importante sur les dettes, soit parce que le taux de croissance potentiel est faible, alors la stabilisation des ratios d'endettement public exige des efforts de consolidation budgétaire ; mais ceux-ci risquent alors de déprimer durablement la croissance, rendant la stabilisation des ratios d'endettement – et *a fortiori* leur réduction – plus difficile, voire impossible.

Face aux incertitudes qui entourent la nature et l'évaluation de la croissance potentielle, le pilotage des comptes publics, et notamment des comptes sociaux, est donc particulièrement malaisé : il doit tenir compte de la conjoncture, mais ne peut laisser la dette sociale s'accumuler. D'où la nécessité d'institutions de guidage, qui doivent disposer d'outils de projections à moyen terme des tendances structurelles, en matière de retraites et d'assurance-maladie notamment, qui constituent les deux principaux postes des dépenses sociales. Les ajustements destinés à maintenir l'équilibre financier à moyen terme ne peuvent, dans ces conditions, être que graduels et, dans une large mesure, pragmatiques.

Toutefois, le nouveau Pacte budgétaire européen inclut des règles beaucoup plus contraignantes, et risque donc de forcer les gouvernements nationaux à opérer des ajustements brutaux, qui sont susceptibles de peser durablement sur le dynamisme de l'activité. Déjà, dans le cadre du Pacte de stabilité renforcé adopté en 2011, la France s'est engagée à ramener le déficit public à 3 % du PIB dès 2013, ce qui supposera des efforts supplémentaires importants, sans doute concentrés sur le volet recettes. Mais outre que le Pacte budgétaire introduit une « règle d'or »⁵ plus stricte d'équilibre des comptes publics et prévoit des sanctions plus automatiques en cas de non-respect des règles, il impose aussi une procédure quasi automatique de réduction des ratios d'endettement public à tous les pays dont le ratio est supérieur à 60 % du PIB – c'est-à-dire la quasi-totalité des membres de la zone euro. Cette exigence supplémentaire de réduction des endettements publics, largement arbitraire, ne peut que rendre les politiques financières nationales encore plus rigoureuses, et ainsi aggraver encore l'atonie persistante de la croissance économique en Europe.

5. Dont l'appellation est impropre, comme rappelé dans la note 2.

1

LES ÉVOLUTIONS
DE LA PROTECTION
SOCIALE

Références bibliographiques

Commission des comptes de la Sécurité sociale (2012), *Les comptes de la Sécurité sociale. Résultats 2011, Prévisions 2012*, 6 juillet, http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/rapport_ccss_07-2012.pdf.

Cornilleau, Gérard, Jacques Le Cacheux et Xavier Timbeau (1995), « Sécurité sociale : la dernière réforme ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 147, décembre.