

FINANCES PUBLIQUES ET FINANCES SOCIALES : DES REPÈRES POUR SAISIR LA CRISE COVID

Julien Damon

26/03/2021

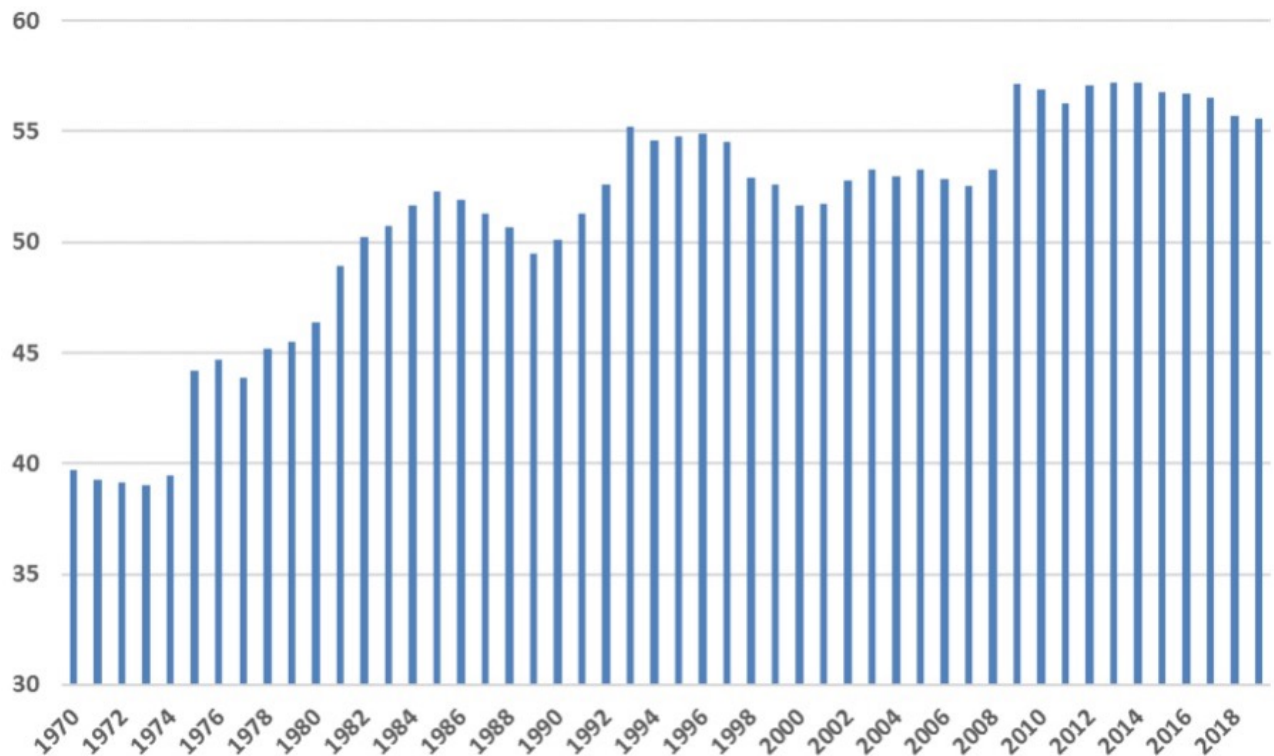
Centaines de milliards d'euros par-ci, centaines de millions d'euros par-là, 10% du PIB de ce côté, - 5% de l'autre. Il est bien difficile de se repérer. Les finances publiques et, en leur sein, les finances sociales constituent pourtant une matière primordiale. Il importe de s'y repérer afin de bien comprendre les enjeux, les débats, les controverses, les perspectives. En particulier dans le contexte de la crise liée à la Covid-19.

Quelques repères fondamentaux

Avant des développements plus précis, il importe d'avoir bien à l'esprit les principales notions et les principaux ordres de grandeur.

Un premier sujet porte sur ce que représentent les dépenses publiques en proportion du PIB. Cette grandeur, essentielle dans le débat public et pour se comparer à l'international, rapporte l'ensemble de ce que les organismes de la sphère publique dépensent à la création annuelle de richesse nationale. Ce ratio classique, supérieur à 55% depuis les années 2010, était de quinze points inférieur au début des années 1970.

Les dépenses publiques par rapport au PIB (%)



Source : Fipeco.

Ces dépenses publiques sont principalement affectées à la protection sociale. En 2019, sur 100 euros de dépenses publiques, 57,4 sont de la protection sociale. Pour un ordre de grandeur plus simple à avoir à l'esprit : trois cinquièmes des dépenses publiques sont des dépenses sociales. Parmi ces dépenses sociales, on trouve d'abord les retraites (près de la moitié des dépenses sociales et donc le quart de la totalité des dépenses publiques), ensuite les dépenses de santé (le tiers des dépenses sociales, le quart des dépenses publiques).

La répartition des dépenses publiques selon les principaux postes

	1995	2019	Variation en %
Protection sociale	519	574	+ 10,6
<i>Dont : vieillesse</i>	224	262	+ 17,0
<i>Santé et invalidité</i>	180	197	+ 9,4
<i>Famille</i>	48	41	- 14,5
<i>Chômage</i>	32	34	+ 6,2
<i>Exclusion sociale</i>	16	23	+ 43,8
<i>Aides personnelles au logement</i>	17	15	- 11,8
Aides à la pierre et équipements collectifs	16	21	+ 31,3
Enseignement	105	95	- 9,5
Loisirs, sports et culture	18	26	+ 44,4
Protection de l'environnement	11	18	+ 63,6
Soutien des activités économiques	107	108	+ 0,9
<i>Dont transports</i>	48	36	- 25,0
<i>Autres soutiens</i>	59	72	+ 22,0
Sécurité intérieure et justice	27	30	+ 11,1
Défense	46	31	- 32,6
Services généraux	88	71	- 19,3
Intérêts de la dette publique	64	28	- 56,3
Total des dépenses publiques	1 000	1 000	0

Source : Insee, Fipeco.

Ces dépenses publiques sont issues de trois sources : les prélèvements obligatoires, les recettes publiques (amendes, dividendes des entreprises publiques, recours à la dette). Les prélèvements obligatoires, en 2019, représentent 47,4% du PIB. Pour arriver à 55% de PIB de dépenses publiques, on y ajoute donc les produits des institutions publiques et les sommes issues de l'endettement. Ces prélèvements obligatoires, en France, se distinguent par leur caractère élevé, ne serait-ce qu'en se comparant aux autres pays européens. Surtout, ils se distinguent par l'importance des cotisations sociales (15% du PIB) qui viennent financer – ceci étant complété par de la fiscalité – une protection sociale très dense.

Les prélèvements obligatoires en 2019 (en % du PIB)

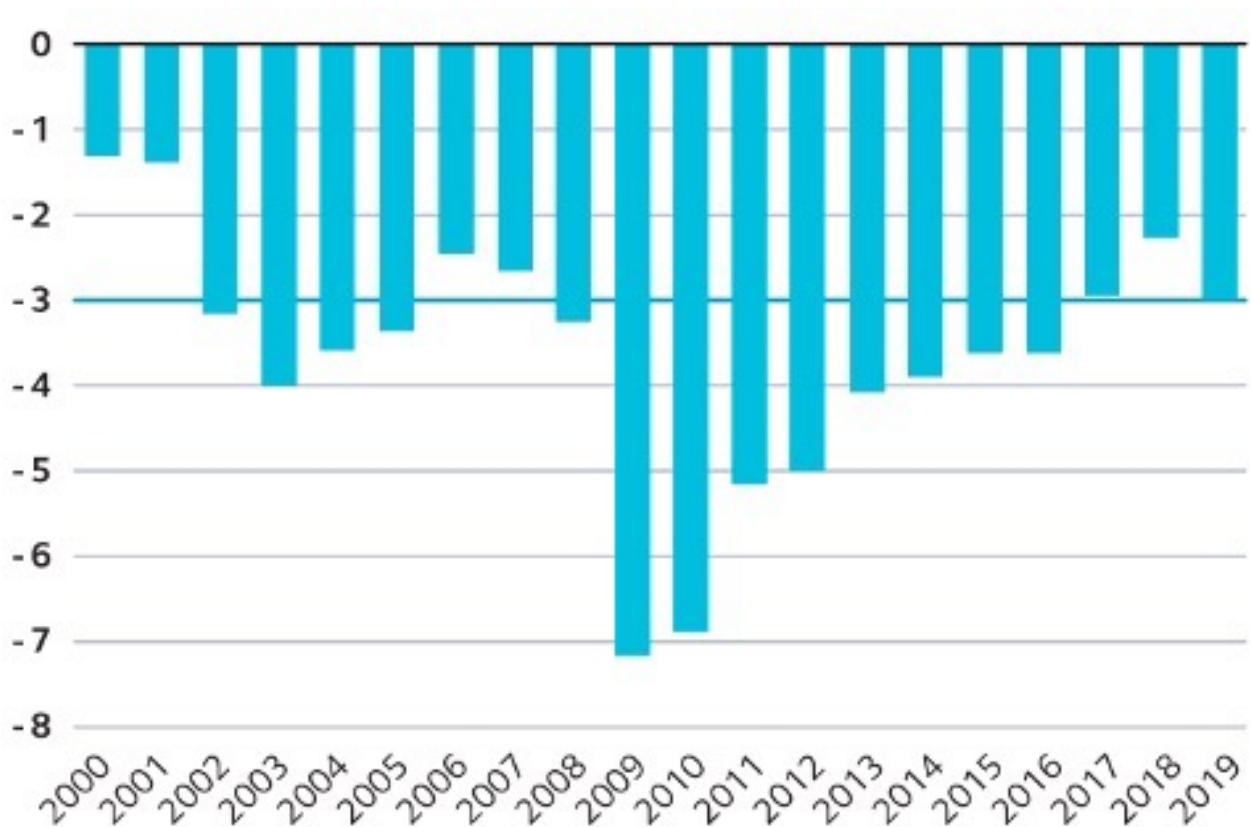
Prélèvements	France	Union européenne	Zone euro
Cotisations sociales	15,0	12,4	14,0
Impôts sur la consommation	11,9	10,8	10,4
Impôts sur la production	5,0	2,4	2,3
Impôts sur le revenu des ménages	9,5	9,6	9,5
Impôts sur le bénéfice des sociétés	2,8	2,6	2,7
Autres	3,2	2,4	2,7
Total	47,4	40,2	41,6

Source : Eurostat, Fipeco.

Déficits et dettes publics : des problèmes extrêmement préoccupants pour l'avenir

Le solde public est la différence entre l'ensemble des ressources publiques (prélèvements obligatoires et produits de la sphère publique) et l'ensemble des dépenses publiques. Ce solde, négatif depuis environ un demi-siècle, est compensé par le recours à l'endettement. Juste avant la crise de 2020, ce solde était à environ 3% du PIB, après des années d'efforts pour digérer les conséquences de la crise financière de la fin des années 2000 (avec un déficit public de plus de 7% du PIB en 2009). La France s'est tellement habituée à un solde public négatif que l'on ne parle plus que de déficit public.

Solde public (en % du PIB)

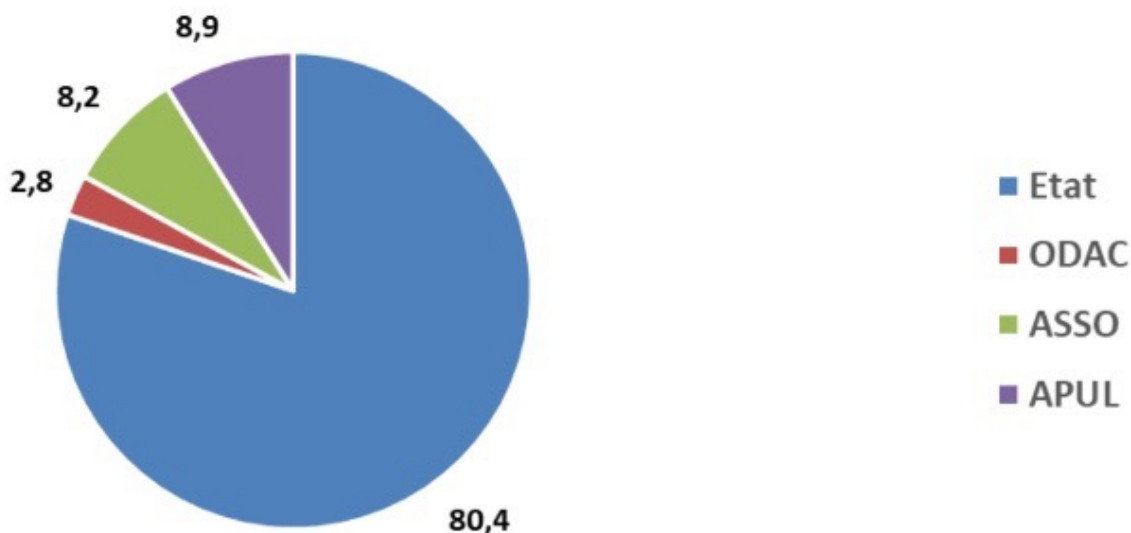


Source : Cour des comptes.

Afin de compenser ces déficits publics, la dette publique a augmenté presque sans discontinuer depuis quarante ans. Le choc économique et financier de la fin des années 2000, dans un contexte

très différent de la crise actuelle, avait déjà conduit à une forte dégradation des comptes publics, en France comme chez ses partenaires. Un redressement a été par la suite entrepris, reposant notamment sur des hausses de prélèvements obligatoires au début des années 2010, mais cet effort s'est essoufflé au cours de la décennie. Cette dette publique est constituée à plus de 80% de la dette de l'État, à 9% de la dette des collectivités territoriales et à 8% des dettes contractées pour le financement de la Sécurité sociale. Ce que l'on baptise « dette sociale », au sein de la dette publique, n'en représente donc qu'une petite partie.

La répartition de la dette publique en 2019 (en % du total)

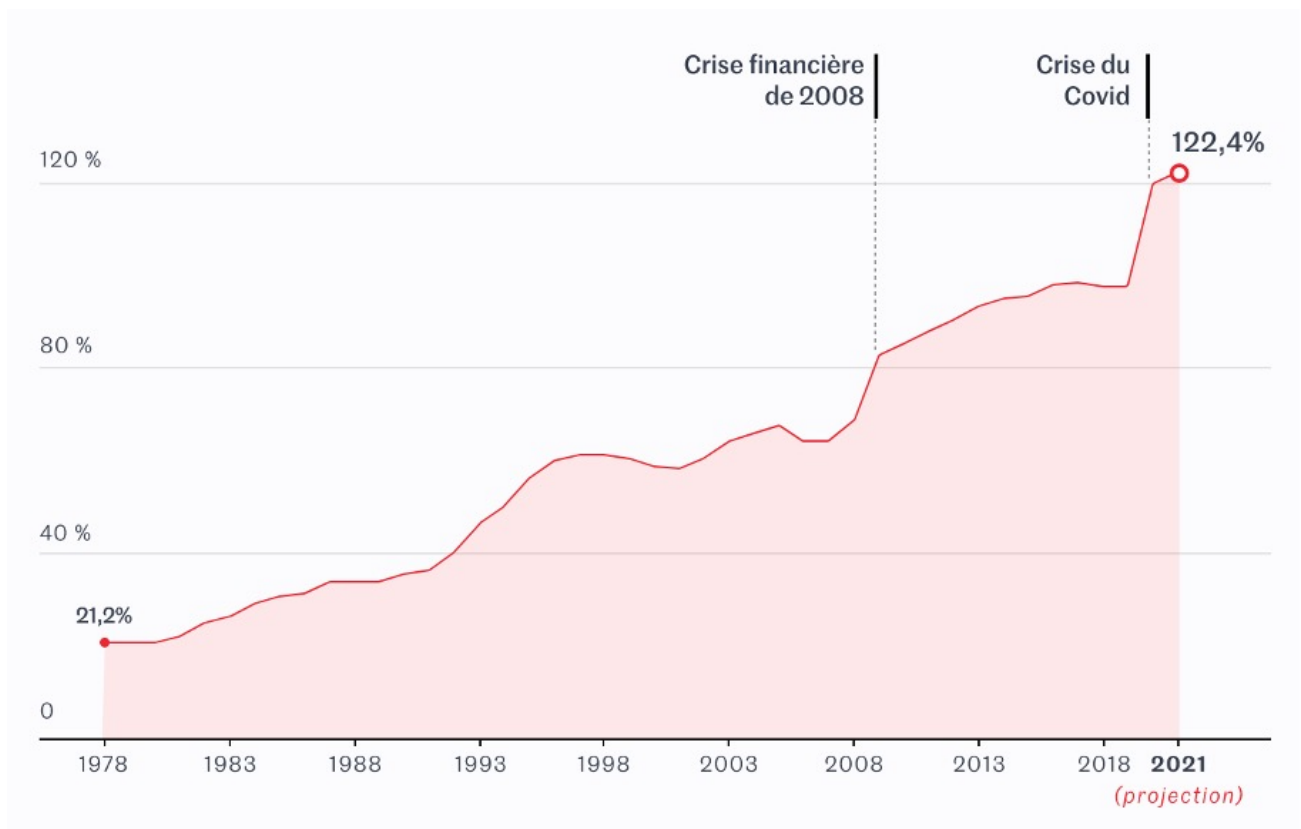


Légendes : ODAC (divers organismes d'administration centrale); ASSO (administrations de Sécurité sociale); APUL (administrations publiques locales).

Source : Insee, Fipeco.

La dette publique, en 2019, représentait environ 100% du PIB. La crise de 2020 la voit passer à environ 120% du PIB. Cette détérioration du ratio est liée à deux mécanismes. On pense d'abord à l'augmentation de la dépense publique, résultat de la volonté d'amortir les conséquences de la crise liée à la Covid-19. On ne doit pas oublier, au dénominateur, la baisse du PIB lui-même. Signalons que ces chiffres abstraits ont toujours quelque chose de vertigineux. Proche des 100% du PIB avant même la crise, la dette française devrait donc augmenter de plus de 200 milliards d'euros soit vingt points du PIB de 2020. Cette brusque hausse a lieu alors que la France accumule déjà une dette chronique liée à un niveau de dépense publique le plus élevé de tous les pays développés au monde. On peut ici rappeler qu'entre 2007 – lorsque la crise financière a éclaté – et 2017, la dette est passée de 64% du PIB à 98%.

Évolution de la dette publique française (en % du PIB)



Source : Insee, Le Monde.

Partout en Europe, les déficits et dettes publics ont très significativement augmenté dans les suites de la crise liée à la Covid-19. Cette crise a fait voler en éclats les règles budgétaires encadrant les finances des pays de la zone euro. Dès le printemps 2020, la Commission a suspendu le pacte de stabilité et de croissance, qui imposait à ces États de limiter leur déficit et leur dette publics à respectivement 3% et 60% du PIB.

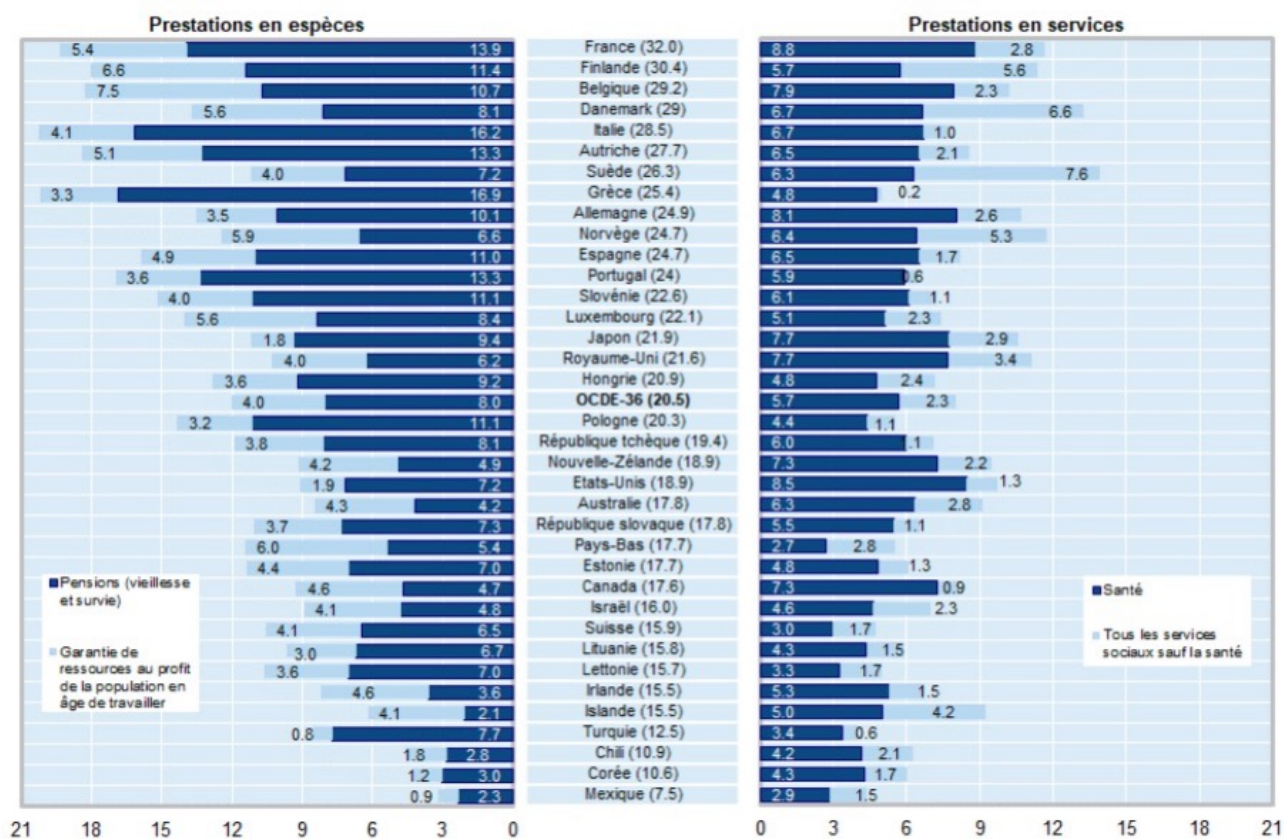
Les dépenses de protection et de sécurité sociales

Les dépenses de protection sociale s'élevaient à 15% du PIB à la fin des années 1950. Elles en représentent le tiers aujourd'hui. En 1960, leur financement se décomposait en deux grandes masses principales : 11% de PIB pour les cotisations sociales, 4% de PIB en contributions publiques. En 2019, le niveau relatif des contributions publiques est de 8%, les cotisations sociales représentent 21% du PIB et les impôts et taxes participant au financement de la protection sociale se montent à 8% du PIB.

En un demi-siècle, avec la montée en puissance de la Sécurité sociale, complétée par d'autres

mécanismes assurantiels et assistanciers, la protection sociale a considérablement progressé. Son poids dans la richesse nationale a doublé. Les comparaisons internationales sont ardues et contingentes aux choix nationaux. Pour autant, la France est, en part de la richesse nationale mobilisée, depuis les années 2010, le premier pays dans le monde en termes d'effort social. Avec un tiers de son PIB affecté à la protection sociale, la France est incontestablement championne du monde de la dépense sociale.

Dépenses publiques sociales par grand domaine de politique sociale (en % du PIB)



Source : OCDE.

Dans une approche combinant les entités versant les prestations, les régimes et les risques couverts, on distingue la Sécurité sociale (qui comprend les dépenses des hôpitaux), les dépenses de l'État et des collectivités locales (largement constituées des prestations offertes par les administrations publiques à leurs agents et de l'aide sociale en matière de pauvreté, de précarité et de prise en charge du handicap), les régimes complémentaires vieillesse, le régime d'assurance-chômage, les couvertures complémentaires au titre de la santé et de la prévoyance, les couvertures extralégales mises en œuvre par certains employeurs au bénéfice de leurs salariés (suppléments familiaux, compléments de revenus de remplacement) et, enfin, les actions des

institutions sans but lucratif (établissements d'accueil de publics fragiles, fondations).

Plus de 90% des dépenses sont assurées par les administrations publiques : le secteur privé a un poids limité porté notamment par des interventions non lucratives. La Sécurité sociale compte pour près des deux tiers des dépenses publiques de protection sociale, soit plus de la moitié de l'ensemble des dépenses. Les dépenses de l'État et des collectivités locales en représentent près d'un cinquième. Respectivement plus de 12% et près des 5% des dépenses sont mobilisées par les régimes complémentaires vieillesse et l'assurance-chômage. Les autres interventions occupent une place plus limitée. Cette présentation institutionnelle revêt un caractère conventionnel. Elle est donc à relativiser : par exemple, nombre des dépenses d'action sociale de l'État et des collectivités locales sont versées par les caisses de Sécurité sociale (minimas sociaux, par exemple).

Le risque vieillesse-survie constitue le premier poste de dépenses, avec presque la moitié de la dépense totale de protection sociale. Il est composé de prestations en espèces : les pensions versées aux retraités ou à leur conjoint. Ces prestations sont servies par la Sécurité sociale, par les régimes complémentaires de retraite. Plus précisément, le risque vieillesse-survie rassemble d'abord les pensions directes de retraite et les pensions de réversion. S'y ajoutent, entre autres, les dépenses pour le minimum vieillesse (3 milliards). Les dépenses vieillesse-survie intègrent aussi les prestations liées à la dépendance, pour un total proche de 9 milliards, comprenant notamment l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

La couverture du risque santé représente plus du tiers des dépenses. Elle correspond à des prestations en espèces (indemnités en cas de maladie ou d'accident, 15% des dépenses) et – très majoritairement – en nature (prise en charge des soins et des séjours en établissements de santé, 85%). Le risque santé regroupe les prestations liées à la maladie, à l'invalidité et aux accidents du travail et maladies professionnelles. Le poste le plus important de ces dépenses correspond au remboursement partiel ou intégral des soins, qu'ils soient effectués en médecine de ville ou en établissement de santé. En matière d'invalidité sont réunies des dépenses pour un minimum social, l'allocation aux adultes handicapés (9 milliards), des pensions d'invalidité (9 milliards), des dépenses pour l'accueil et l'hébergement des personnes handicapées (15 milliards).

Les frais de maternité et les charges de famille correspondent à plus de 55 milliards d'euros. Sont prises en charge les dépenses liées à la maternité (compensation de la perte de revenu suite à l'interruption d'activité, prise en charge des soins pour la mère et l'enfant) et les dépenses liées à l'entretien de la famille (garde d'enfant, allocations familiales). Les indemnités journalières maternité (3 milliards) relèvent aussi du risque maternité-famille. Les prestations en faveur des

familles comprennent les principales prestations de la branche famille. L'aide à l'enfance (8 milliards dont près de 3 milliards au titre de l'aide sociale) est intégrée à cette rubrique.

Trois autres risques, non envisagés au moment de la création de la Sécurité sociale en 1945, sont aujourd'hui distingués dans les comptes :

- le risque emploi pèse, en 2019, près de 45 milliards d'euros. Il correspond à plus de 90% au versement de revenus de remplacement aux demandeurs d'emploi par Pôle Emploi. Les autres interventions sont des dépenses de formation et de réinsertion supportées par le régime d'assurance-chômage ;
- les dépenses de logement sont prises en charge à hauteur de plus de 18 milliards d'euros. Elles correspondent à des prestations en espèces, financées par l'État mais versées par la branche famille de la Sécurité sociale ;
- le risque pauvreté-exclusion sociale représente 23 milliards d'euros. 11 milliards sont consacrés aux dépenses de RSA, le solde correspondant à d'autres prises en charge (hébergement des SDF, par exemple).

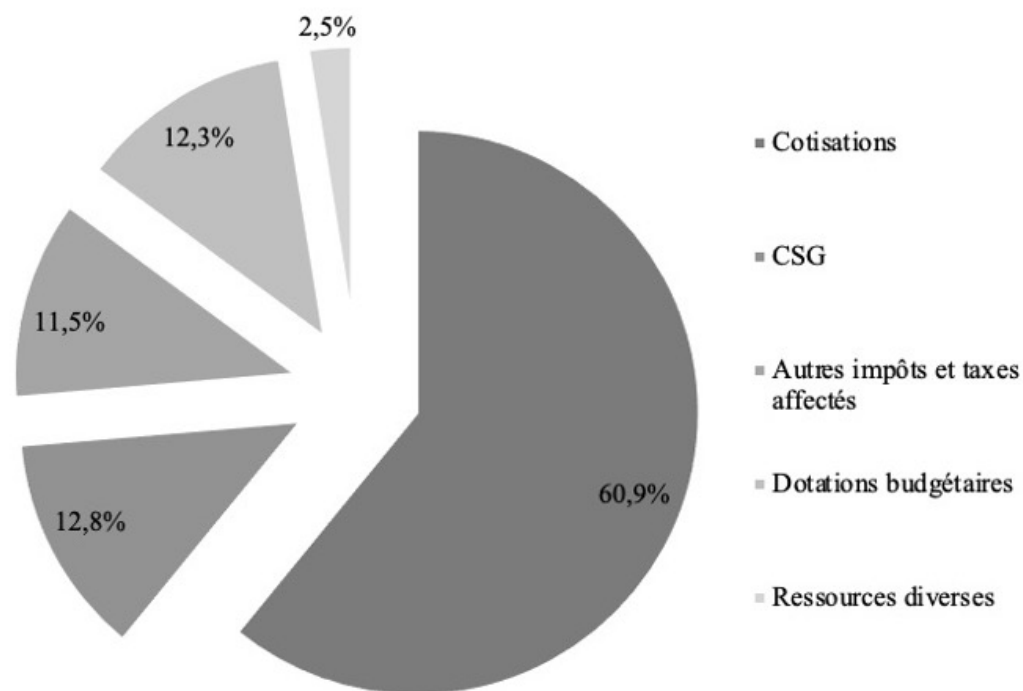
Les recettes de protection et de sécurité sociales

En 2017, les masses financières affectées à la protection sociale représentent près de 780 milliards d'euros issus de sources de financement diversifiées, soit 34% de la richesse nationale.

Les recettes sont principalement assises sur les revenus d'activité. Les cotisations, dont la charge est partagée entre l'employeur et le salarié, en représentent près de 61%. Ce poids prépondérant des cotisations entretient la dépendance forte du financement de la protection sociale aux évolutions de l'emploi et des salaires. Si le chômage augmente, les recettes stagnent alors que, de leur côté, les dépenses continuent leur progression.

La CSG, dont la création en 1991 a constitué une transformation majeure de l'architecture des prélèvements obligatoires, est affectée aux régimes d'assurances sociales. Elle repose non seulement sur les revenus d'activité mais aussi sur les revenus de remplacement (notamment la plupart des prestations sociales), des jeux, du patrimoine et des placements. La CSG est individualisée. Contrairement à l'impôt sur le revenu, elle ne prend pas en compte les charges de famille. Toutefois, les personnes à faibles ressources (personnes sans emploi et retraités aux faibles pensions) peuvent être exemptées ou acquittent une CSG à taux réduit. Cette source de financement est devenue incontournable : elle apporte près de 13% des ressources.

Prélèvements obligatoires et financement de la protection sociale en 2017



Source : Comptes de la protection sociale.

Au-delà de la CSG, la protection sociale s'est vu affecter des impôts et taxes afin de répondre aux besoins de financement des régimes. Cette démarche n'est pas nouvelle puisque, dès 1967, une contribution sur les véhicules terrestres à moteur a été instituée afin de compenser les dépenses supportées par la Sécurité sociale du fait des accidents de la route. Cette démarche de fiscalisation des recettes et de création de divers impôts (taxe sur les boissons sucrées, sur le tabac, sur l'alcool, par exemple, du fait de leur impact sur la santé) s'est poursuivie au cours des dernières décennies. La fiscalité affectée représente environ 12% des recettes de la protection sociale.

Des dotations budgétaires sont également apportées par l'État et représentent plus de 12% des ressources. Elles correspondent à la prise en charge de prestations ou de cotisations par l'État ou à des dotations à certains régimes afin de leur permettre de préserver un équilibre financier (cas du régime des exploitants agricoles, largement déficitaire, notamment).

Enfin, la protection sociale dispose de recettes diverses (un peu plus de 2%), fruit des produits de placement et des contentieux gagnés.

La Sécu : quel trou ?

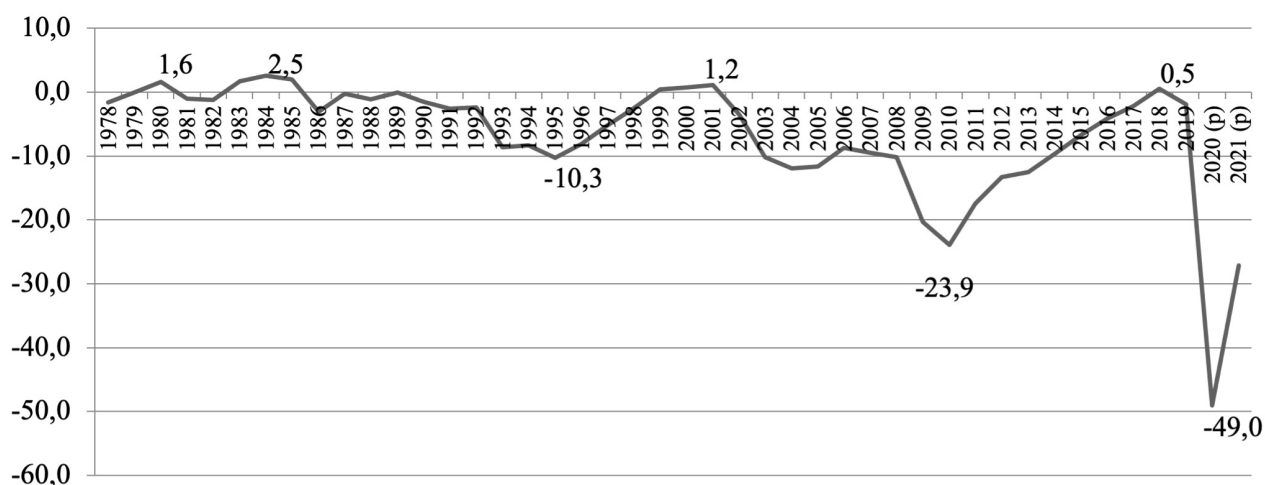
L'analyse de l'image du « trou » de la Sécu constitue une figure imposée. La Sécurité sociale, loin d'être l'illustration des sécurités qu'elle apporte, est ainsi scrutée comme une sorte de « puits sans fond ». De fait, depuis la fin des années 1970 et la situation de chômage de masse, les déficits ont été bien plus fréquents que les situations d'excédents.

La succession de plans pour s'attaquer aux déficits et difficultés de la Sécurité sociale devient organisée suite à la création, en 1996, de lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) permettant d'apporter chaque année des aménagements aux prestations versées et aux prélèvements opérés. Le Parlement, associé ainsi directement à l'équilibre financier de la Sécurité sociale, se prononce depuis, chaque année, sur les recettes et dépenses des branches. Toujours en 1996 est créé l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie (ONDAM).

Le sujet du « trou de la Sécu » va certainement prendre une importance considérable dans les années à venir, au regard de la rapidité et de la puissance du choc liée à l'épidémie de coronavirus. Le traitement des mesures sanitaires a conduit à des dépenses supplémentaires. Surtout, la période de confinement a réduit de façon considérable les recettes.

Une reprise, sur une quarantaine d'années, des évolutions de cet agrégat financier si sensible politiquement, montre l'importance du choc.

Solde du régime général de Sécurité sociale en milliards d'euros



Les données chiffrées correspondent aux « pics » d'excédent ou de déficit. Source : LFSS et prévisions en décembre 2020.

En 1984, dernière année la plus favorable, le régime général présentait un excédent de 2,5 milliards d'euros. En 2010, le déficit annuel le plus important constaté dans l'histoire pré-Covid-19 de la Sécurité sociale s'est élevé à près de 24 milliards d'euros. Le déficit est revenu ensuite au niveau qui prévalait avant le choc de la crise économique de 2008, autour donc de 10 milliards d'euros, montant difficile à résorber en période de faible croissance. Des dynamiques favorables, liées notamment aux créations d'emplois et à la maîtrise des dépenses, ont conduit à un rétablissement constant depuis 2011. En 2018, le régime général a renoué avec de légers excédents (0,5 milliard d'euros) avant de présenter un nouveau déficit en 2019.

La crise de 2020 conduit à revoir cette trajectoire. Les soutiens considérables accordés par la sphère sociale (revenus de remplacement, maintiens de droits et dépenses de santé) conduisent à une très forte hausse des dépenses sociales parallèle à un effondrement des recettes, lié à une chute de 8% du PIB. Pour la Sécurité sociale, le déficit est estimé à environ 50 milliards d'euros (80% du fait de moindres recettes et 20% du fait de dépenses plus fortes). Ces prévisions demeurent fragiles : il est supposé que tous les prélèvements dus par les entreprises mais dont le paiement a été reporté auront été effectivement acquittés alors même que nombre de secteurs demandent des annulations de ces charges. Trois points retiennent l'attention : l'ampleur inédite du retournement économique, la rapidité de la crise qui a bouleversé tous les équilibres financiers en quelques semaines, la grande interrogation sur les impacts de court, moyen et long terme de cette situation. Cette situation rappelle l'importance de la protection sociale : pendant la crise, elle permet de protéger chacun mais, en sortie de crise, elle se trouve confrontée à des problématiques financières fortes qui varient selon l'ampleur de la reprise ou la durée de la dépression.

Au printemps 2021, alors que la pandémie est loin d'être achevée, son empreinte sur les finances sociales pourrait s'étaler sur une longue période. Et sans doute bien au-delà des neuf années de retour à l'équilibre qui avaient été nécessaires pour rétablir les comptes sociaux après la crise financière de 2008-2010. Le trou creusé par la crise liée à la Covid-19 est autrement plus béant : toute la sphère sociale – au-delà donc de la seule Sécurité sociale – aurait accumulé en 2020 un déficit de 72 milliards d'euros représentant 3,3 points de PIB, là où, au plus fort de la crise précédente, en 2010, il s'était limité à 1,4 point de PIB (28 milliards). La Sécurité sociale porte les deux tiers du déséquilibre (environ 50 milliards donc), l'assurance-chômage en supporte près du tiers (20,5 milliards). Et, au sein du régime général, la branche maladie porte le plus lourd fardeau (34 milliards).

Par rapport au précédent choc économique, deux remarques s'imposent. D'abord, bien entendu, la force de la déflagration. Ensuite, sa rapidité de diffusion. Pour la seule Sécurité sociale, le déficit le plus élevé de la période précédente (24 milliards) résultait des conséquences de l'effondrement du

système financier en 2007-2008. L'onde de choc aura mis deux ans. Le déficit annoncé pour 2020 résulte de décisions prises en mars de l'année. L'onde de choc aura mis quelques semaines. Autre remarque, pour revenir à un fragile équilibre après la précédente tempête, il aura fallu une dizaine d'années. Combien en faudra-t-il pour absorber un nouveau traumatisme budgétaire qui pourrait être deux fois plus puissant ?

Au-delà des aspects conjoncturels et de crise, la succession de déficits a conduit à la constitution d'une dette. Une structure spécifique, la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), créée en 1996, est chargée de porter la dette, d'aller chercher les financements nécessaires sur les marchés et de rembourser les emprunts au moyen de ses recettes. Parmi celles-ci, figure au premier chef la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) qui est prélevée, à l'instar de la CSG, sur l'ensemble des revenus. La démarche retenue est de donner à voir la dette, en l'isolant dans une structure dédiée et en la finançant par un prélèvement spécifique que chaque redevable constate. En 2018, la dette cumulée transférée à la CADES s'élève à 260 milliards d'euros. Sur ces montants, 72 milliards demeurent à financer, soit le tiers des dépenses de santé la même année. Avec la crise de 2020, la dette sociale va fortement augmenter. Toutes choses égales d'ailleurs, la CADES amortirait 65 milliards d'euros de dette nouvelle sur environ quatre ans. La question de l'amortissement de la « dette Covid » présente donc un enjeu fort qui sera au cœur des débats sur l'avenir des finances sociales.

Dans l'histoire récente, la dette sociale provient des déficits, au premier chef, de la branche maladie et, dans une moindre mesure, de la branche vieillesse. Cette dette est critiquée en ce qu'elle conduit à faire financer des dépenses courantes (retraites, dépenses de santé) par les actifs et qu'elle reporte la charge des dépenses d'aujourd'hui sur les générations futures. Cette approche, pertinente, doit néanmoins être tempérée. En effet, les dépenses de Sécurité sociale, au sens strict, représentent le cinquième de la richesse nationale alors que celles de l'État en représentent uniquement un dixième. Or, la dette publique est constituée à 10% par la dette sociale (8% en 2019, 12% projetés en 2021), la dette de l'État en représentant plus de 80%. La dynamique des déficits sociaux est certes préoccupante. Les déficits sociaux annuels sont cependant mesurés au regard des masses et, là encore, par rapport aux déficits de l'État. La problématique de la dette sociale s'inscrit dans une approche plus large. Alors que la croissance des dépenses sociales était anticipée, elle n'a pu être totalement financée, compte tenu de l'impossibilité de compenser cette hausse par une plus forte rigueur sur les autres secteurs des finances publiques (État et collectivités territoriales). Le système de protection sociale est donc, sur le plan financier, prisonnier non seulement de ses dynamiques propres en recettes et en dépenses mais aussi de la situation globale des finances publiques.

Les recettes de la protection sociale reposent largement sur les revenus d'activité. Financer la protection sociale passe nécessairement par un faible taux de chômage. De plus, toute diminution de l'activité économique a un effet immédiat sur les niveaux des salaires et de l'emploi. Ces effets se répercutent immédiatement sur les recettes sociales. Bien que la Sécurité sociale bénéficie d'impôts et de taxes affectés, son financement demeure quasi exclusivement dépendant des variations des revenus d'activité. Le financement de la protection sociale est également affecté par la transformation des relations de travail. Le développement de l'activité professionnelle à durée déterminée, à temps partiel et faiblement rémunérée a un double effet : les recettes sociales générées par ces activités sont moindres et les situations de précarité appellent des besoins de sécurité accrus et donc une hausse des dépenses de protection sociale de solidarité (maintien de couverture, prestations minimales).

Côté dépenses, celles-ci augmentent mécaniquement en raison à la fois de leur pente naturelle et de l'émergence de nouveaux risques et besoins à couvrir. La baisse de l'activité économique a aussi des effets sur les dépenses : elles augmentent nécessairement en période de crise (*via* notamment la hausse des allocations chômage).

La forte sensibilité des recettes et des dépenses sociales à la conjoncture économique nécessite la recherche de nouvelles recettes mais aussi des efforts renforcés d'encadrement des dépenses. L'agenda politique est ainsi rythmé de réformes régulières des deux plus gros secteurs de dépenses soit les assurances vieillesse et maladie, auxquelles s'ajoutent des évolutions des autres secteurs de dépenses, avec des révisions et rabots, toujours difficiles à faire passer, notamment sur les prestations familiales.

Pour l'avenir : des inquiétudes et des incertitudes, mais aussi des idées

En termes diplomatiques, la situation des finances sociales nourrit des inquiétudes et repose sur de larges incertitudes. Ceci simplement pour dire que la situation n'a jamais été aussi dégradée.

Le Fonds monétaire international a abaissé fin janvier dernier la prévision de croissance 2021 de la zone euro, en raison de la résurgence de la pandémie de Covid-19 et des mesures de confinement. En raison de la forte incertitude, la Banque de France examine des scénarios alternatifs. Dans un scénario plus favorable (avec une nette amélioration de la situation sanitaire dès le début 2021), le PIB français rebondirait fortement en 2021 (+7%) ; à l'inverse, en cas de scénario « sévère » (virus encore très virulent en France et dans le monde), le PIB ne se redresserait pas (-0,1%).

Bref, établir des prévisions s'avère particulièrement délicat. L'équation globale est connue : une protection sociale toujours nécessairement dense et des pressions toujours plus fortes sur le financement.

Nombre de réformes annoncées, voire enclenchées, en période pré-Covid-19 ont été d'abord ajournées : sur l'assurance-chômage, sur la perspective de mise en œuvre d'un régime universel des retraites, sur la création d'un revenu universel d'activité (RUA) qui viendrait remplacer et simplifier les minima sociaux, sur le lancement d'une cinquième branche de Sécurité sociale pour l'autonomie des personnes âgées dépendantes, sur la contemporanéisation des allocations logement. Cette dernière réforme a finalement été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2021. Les négociations et les confrontations au sujet de la réforme de l'assurance-chômage ont, quant à elles, repris. La réforme des retraites, sans être à nouveau explicitement à l'ordre du jour de débats avec les partenaires sociaux, est dite « nécessaire » par le gouvernement. Pour ce qui concerne la dépendance des personnes âgées, des aménagements institutionnels ont été votés. Reste la question essentielle des moyens nouveaux à débloquer. Du côté de la lutte contre la pauvreté et du RUA, ce sont d'autres pistes qui se font jour.

Tout ceci a trait aux caractéristiques et perspectives de la crise liée à la Covid-19. Celle-ci fait des victimes sanitaires, principalement parmi les personnes âgées. Elle fait des victimes économiques, principalement parmi les jeunes. La crise liée à la Covid-19 rouvre en réalité des débats classiques sur les solidarités et les équilibres générationnels. En tout état de cause, pratiquement, se profilent plusieurs nécessités qui, sans être véritablement en concurrence les unes par rapport aux autres, dessinent un édifice problématique.

Pour les personnes âgées dépendantes, qui ont payé le plus lourd tribut en termes de mortalité, les rapports et concertations s'accumulent. Le cœur du sujet est de trouver les moyens nécessaires pour accompagner, dans la dignité, cette conséquence extrême du vieillissement de la population. Des centaines de milliers de places d'Ehpad (en plus des 600 000 actuelles) sont nécessaires à l'horizon d'une vingtaine d'années. Pour les places déjà ouvertes, des moyens sont nécessaires pour humaniser davantage encore les services. Surtout, pour permettre aux personnes âgées de rester le plus longtemps possible chez elles, il s'agit de débloquer des moyens afin d'adapter les logements au vieillissement. Le défi est colossal.

Tout aussi colossal est le défi de la jeunesse. Ce sont les jeunes qui ont pâti le plus sur les plans économiques et sociaux des confinements et autres restrictions d'activité. Les pistes concrètes, en plus de tout ce que les pouvoirs publics ont bien voulu développer en termes d'aides financières et d'investissements dans les formations, passent par des révisions substantielles des aides aux

jeunes. Plusieurs options, plus ou moins complémentaires, sont possibles : ouverture du RSA à tous les jeunes de moins de vingt-cinq ans (et pas seulement pour les chargés de famille ou pour ceux ayant déjà travaillé plus de deux ans) ; augmentation significative des bourses ; création de dotations en capital plutôt que des prestations mensuelles ; mise en place de prêts garantis par l'État avec remboursements contingents (c'est-à-dire seulement après atteinte d'un certain niveau de revenu).

Pour contrer les conséquences économiques et sociales de l'épidémie, le président de la République a eu ce mot, au printemps 2020 : « quoi qu'il en coûte ». Au printemps 2021, au moment des comptes sur les dépenses passées, il se trouve que l'ensemble des besoins à couvrir pèse beaucoup. Sans qu'il soit vraiment possible de bien savoir ce que peuvent être les voies d'un financement dans un contexte certes d'endettement facilité par des taux bas, mais aussi de puissantes controverses sur les choix à faire.

Pour résumer les dilemmes et difficultés, nombre de choix à opérer présentent une dimension générationnelle marquée. Une option, tout à fait possible et classique, serait de ne pas faire de choix et de continuer des politiques pas à pas. Et pourquoi pas ?

Pour l'avenir, sur le plan financier, les possibilités sont classiques, mais sur des montants qui donnent le tournis. Concrètement, la protection sociale est, rappelons-le encore, faite de recettes et de dépenses. Pour améliorer son équilibre, deux voies : la réduction des dépenses, l'augmentation des recettes. La première possibilité n'est pas vraiment à l'ordre du jour, et ne risque pas d'être possible politiquement avant un certain temps. La deuxième voie passe soit par de l'endettement supplémentaire – ce qui a été immédiatement enclenché –, soit par de nouveaux prélèvements. Sur ce dernier plan, qu'il faudra probablement décider, tout peut s'envisager : augmentation des taux de CSG, augmentation d'une part de TVA affectée, augmentation des cotisations habituelles, création d'une cotisation inédite ou d'une fiscalité spéciale (sur le patrimoine, par exemple). Les idées ne manquent pas. Dans la perspective optimiste, signalons tout de même qu'une augmentation du total d'heures travaillées autorise une croissance des recettes sans augmentation des taux de prélèvements. L'hypothèse, toujours arithmétiquement vraie, reste tout de même hautement improbable au regard des tensions que va connaître le marché de l'emploi.

En l'espèce, rien n'est écrit, sinon que les besoins de financement vont être gigantesques et que les décisions à prendre seront très difficiles.

À horizon d'une dizaine d'années, dans un contexte assurément plombé par la hauteur des déficits

publics, il semble possible aussi d'examiner des pistes originales pour des prestations neuves (pour les jeunes comme pour les personnes âgées) et des financements eux aussi renouvelés (avec de la fiscalité, exceptionnelle ou non, sur les patrimoines et les successions).

Rappelons que c'est en 1945, à un moment de sortie de crise majeure et d'incertitudes tout de même très élevées sur l'avenir économique, que la Sécurité sociale s'est vraiment établie.