

# LE LABYRINTHE DE LA DETTE SOCIALE

Christian SAUTTER et Catherine CADOU

Au moment où le gouvernement suspend l'application de la réforme des retraites de 2024, il est bon de prendre un peu de recul et d'essayer de comprendre le problème pressant de « *La dette sociale de la France* ». C'est le titre d'un ouvrage de Nicolas DUFOURCQ qui porte sur la période 1974-2024, un demi-siècle d'errements selon l'auteur (Odile Jacob, octobre 2025, 543 pages). Cet épais volume est composé de deux parties. La deuxième partie relate des entretiens avec des politiques (12, dont votre serviteur), des économistes (4), des philosophes et essayistes (3), des syndicalistes (6), des fonctionnaires et conseillers ministériels (24). Du beau monde, en majorité technocratique, avec quelques absences notables (Martine AUBRY parmi les politiques, et Jean-Claude TRICHET parmi les ex-fonctionnaires).

La première partie est le récit par l'auteur, s'appuyant sur les entretiens, de cinquante ans de dérive de la dette publique, et plus particulièrement de la dette sociale de la France qui en constitue une très grande partie. Le récit est vivant, très institutionnel, et ne nous épargne aucun détail des réformes qui alourdissent le coût de la protection sociale, et aussi de celles qui ont tenté de canaliser le fleuve. En dehors de quelques personnalités qui attirent le respect de l'auteur, Pierre BÉRÉGOVOY, Jacques DELORS, Marisol TOURAINÉ et Alain JUPPÉ, les politiques ne sont guère épargnés. Les syndicalistes non plus, hormis quelques éclairs de lucidité prêtés à la CFDT. Les intellectuels et les économistes ne sont pas à la noce : haro sur Pierre BOURDIEU et Thomas PIKETTY ! L'auteur a des mots très sévères pour les associations qui osent plaider pour les emplois aidés et les plus pauvres. Et il n'a pas une empathie débordante pour le peuple français dont les désirs d'égalité et de sécurité sont insatiables, devant lesquels les parlementaires s'inclinent. Pour lui, ce sont les technocrates qui doivent incarner la raison, mais ils et elles affectionnent tant la complexité et les querelles entre grandes directions du Budget, du Trésor (toutes deux à Bercy) et de la Sécurité sociale (au ministère des Affaires sociales) ! Comme l'écrit Nicolas Dufourcq : « La rationalité technocratique est à des années-lumière du réel affectif des gens ».

Dépassons ce monument de sociologie administrative, et essayons de nous appuyer sur lui pour comprendre le problème de fond, celui de la progression inquiétante de la dette publique. Un graphique aurait pu être utile pour décrire l'évolution de la dette publique en pourcentage de la production annuelle (PIB). Par chance, ce graphique se trouve dans le numéro de novembre 2025 d'*Alternatives Économiques*, qui porte sur la période 1955-2025. Nous y voyons que le ratio **décroit** de 1955 à 1975 (de 50% à 18%) puis **croît** ensuite de façon quasi-continue de 1975 à 2025 (de 18% à 115%). Je ne peux m'empêcher de remarquer un bref palier de 1997 à 2002, autour de 60%, au moment où le gouvernement de Lionel JOSPIN {pour lequel l'auteur a des mots très durs}, dont j'ai fait partie, a qualifié la France pour l'euro. Il y a deux façons d'expliquer cette hausse, politique et économique.

L'explication « politique » est d'abord de dire que la France a subi des chocs successifs (chocs pétroliers de 1974-81, crise financière mondiale de 2008, crise du Covid en 2020) et que l'État a dû s'endetter pour voler au secours des entreprises et des familles. Mais nos partenaires européens ont subi les mêmes chocs et ont, eux aussi, soutenu l'activité ou le pouvoir d'achat par une hausse de la dette ; cependant, à la différence de la France, ils ont ensuite résorbé tout ou partie de cette dette en réduisant les déficits budgétaires dès que la crise est passée. En France joue ce que Michel SAPIN appelle un **effet cliquet**, empêchant tout retour en arrière.

La deuxième explication politique est que le champ de la protection sociale a été fortement élargi depuis la création de la Sécurité sociale en 1945. À l'origine, il s'agissait d'un régime général d'assurances sociales pour les salariés, ceux-ci cotisant aujourd'hui pour payer leurs propres dépenses de santé (avec un ticket modérateur) et donner un revenu aux retraités du moment (système de répartition) avec la promesse, garantie par l'État, qu'ils bénéficieraient du même régime dans trente ou quarante ans quand le temps de la retraite viendrait. A ces assurances originelles sont venues s'ajouter par touches successives des prestations sociales multiples d'assistance, toutes légitimes et légales, qui ont alourdi la barque de la Sécu et de l'État, et dont l'ouvrage relate la genèse en détail. Si l'on ajoute que l'État s'est servi des cotisations sociales pour alléger les charges des entreprises, avec des versements compensatoires issus d'impôts tels que la TVA ; si l'on comprend que l'État gère dans une parfaite obscurité les retraites des fonctionnaires d'État (son taux de cotisation-employeur serait de 74% !) et compense les pertes liées aux agents

des collectivités locales et des hôpitaux ; si l'on ajoute que l'intelligence technocratique a inventé des caisses et des fonds qui permettent de repousser les décisions au-delà de la fin de la législature, le lecteur têtue aura compris deux messages clairs : « Notre principal problème est la complexité » (Michel YAHIEL) et « Aujourd'hui, on s'enfoncé dans la complexification des dispositifs et dans le piège des mots » (Bernard THIBAULT, CGT).

L'autre explication de la montée de la dette est économique. Tant que la croissance était rapide, elle apportait des cotisations et des impôts abondants. Forte durant les années 1945-75 (5 à 6%), elle s'est ralentie par paliers à partir des années 1970 et elle est quasiment inexistante aujourd'hui (0,7% !). Tant que la population était jeune, en bonne santé et avec une courte espérance de vie, les dépenses pour la maladie et la retraite étaient aisément couvertes : c'était le cas durant les trente glorieuses (1945-75). Aujourd'hui (et demain), la démographie est toute différente : la natalité en baisse et l'allongement des études réduisent les arrivées sur le marché du travail. Les classes pleines du *baby-boom* d'après-guerre partent à la retraite en nombre, avec une espérance de vie en bonne santé qui (heureusement) s'allonge. Et les progrès (coûteux) de la médecine doivent prendre en charge des seniors dépendants de plus en plus nombreux. Au détour d'une page, on découvre que 13 millions de Français sont sous le régime de l'Affection de Longue Durée (ALD), qui leur assure un remboursement à 100% de leur traitement principal mais aussi de leurs autres maladies, ce qui est surprenant.

Alors, que faire ? L'auteur n'est pas très encourageant. Soit la croissance rebondit miraculeusement. Soit un président fraîchement élu bouleverse tout le système par ordonnances, à l'image de Charles de GAULLE, dernier président du Conseil de la IV<sup>ème</sup> République, au deuxième semestre 1958. Soit le coût des intérêts payés sur la dette publique devient exorbitant en raison de la persistance des déficits et de la montée des taux d'intérêt, et la France, sous pression de la Banque Centrale Européenne, se lance dans un plan de stabilisation à la façon du Portugal en 1991 (pour ne pas parler de la Grèce de 1990, dont l'état était infiniment plus dramatique) : baisse des retraites de 15% en valeur absolue, relèvement brutal de l'âge de départ, ticket modérateur élevé, baisse des salaires et des effectifs de la fonction publique, etc.

Peut-on éviter ces issues déprimantes ? Citons deux témoins optimistes. Selon Jean-Marie SPAETH (CFDT) : « La retraite par répartition, ce sont des

mathématiques de niveau de CM2. L'eau qui rentre dans la baignoire, c'est le nombre de cotisants et le niveau de cotisation. L'eau qui sort de la baignoire, c'est le nombre de retraités et le niveau des retraites ». Les Français ne sont pas des « ignares », dit-il ! Le premier message est donc celui de la simplicité et de la transparence ; en particulier sur le régime de retraites des fonctionnaires qu'Isabelle BOUILLOT compare aux retraites chapeau des PDG, le calcul se faisant sur le dernier salaire, avec un taux très avantageux.

Deuxième témoin : Elsa FORNERO. Quand mon ami Mario MONTI a remplacé Silvio BERLUSCONI à la présidence du Conseil italien en novembre 2011, sous la pression de la France, de l'Allemagne et du président de la République italienne, il a demandé à cette économiste de réformer le système des retraites dans les vingt jours pour satisfaire aux injonctions de la Banque centrale européenne, qui en faisait une condition de son soutien alors que les marchés attaquaient l'Italie. Le *spread* (écart de taux d'intérêt entre l'Italie et l'Allemagne) avait atteint le sommet de 575 points {l'État italien s'endettait à un taux supérieur de 5,75% à celui de l'Allemagne}. Pour mémoire, le *spread* français est actuellement de 0,89% {pas de panique donc, même s'il a doublé depuis la dissolution}. Mission accomplie par la ministre italienne des Affaires sociales : la loi a été **votée** en vingt jours, qui allongeait l'âge de départ à la retraite à 65 ans, le proportionnait à l'allongement de l'espérance de vie, gelait l'indexation sur les prix, alignait les femmes sur les hommes et calculait le montant en fonction du total des points accumulés au cours de la carrière !

Dernière touche optimiste. Les retraites complémentaires (dites Agirc-Arrco), gérées par les partenaires sociaux sont équilibrées, notamment grâce à une sous-indexation.

Simplicité, transparence, confiance dans les citoyens et dans les partenaires sociaux sont les fils d'Ariane pour sortir du labyrinthe de la dette publique.

13 novembre 2025