

1) Le solde et la dette des administrations de sécurité sociale

La « *capacité* » ou le « *besoin de financement* » des administrations de sécurité sociale (ASSO) au sens de la comptabilité nationale, souvent désignés par les expressions « *solde, excédent ou déficit des ASSO* », constituent une composante de la capacité ou du besoin de financement des [administrations publiques](#), qui sont eux-mêmes souvent désignés par les expressions « *solde public* » ou « *déficit public* », notamment dans les traités européens. De même, la dette des ASSO est l'une des composantes de la dette des administrations publiques, c'est-à-dire de la « *dette publique* » au sens usuel et au sens des textes européens.

Cette fiche présente la définition, le montant, la répartition et l'évolution du déficit puis de la dette des ASSO ainsi que des éléments de comparaison internationale.

A) Le solde des administrations de sécurité sociale

1) [La définition](#)

Les « *administrations de sécurité sociale* » comprennent : les « *régimes d'assurance sociale* » qui regroupent les régimes obligatoires de sécurité sociale, de base et complémentaires, l'assurance chômage, la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le Fond de réserve des retraites (FRR) ; les « *organismes dépendant des assurances sociales* » (ODASS), qui comprennent les hôpitaux et les œuvres sociales dotées d'une comptabilité séparée.

La « *capacité de financement* » des ASSO, qui est l'opposée du « *besoin de financement* », est la différence entre leurs recettes et leurs dépenses sur la période considérée. Leurs recettes sont principalement constituées de « [prélèvements obligatoires](#) » (surtout des cotisations sociales, mais aussi des impôts affectés).

Le compte des administrations de sécurité sociale en 2015 (Md€)

Dépenses publiques		Recettes publiques	
Consommations intermédiaires	28,0	Impôts	166,5
Rémunérations	64,8		
Prestations sociales	468,0	Cotisations sociales	363,1
Charges d'intérêts	4,1	Autres recettes	44,2
Formation brute de capital fixe	7,7		
Autres dépenses	5,9		
Total des dépenses	578,5	Total des recettes	573,8
		Besoin de financement	4,8

Source : Insee, comptes publiés en 2015 ; FIPECO.

Leurs dépenses sont principalement constituées de prestations sociales mais comprennent également des « *consommations intermédiaires* » (achats courants de biens et services), les rémunérations des agents (notamment des personnels hospitaliers), les charges d'intérêts et la

« *formation brute de capital fixe* » (investissements). Les transferts entre les différentes catégories d'ASSO, notamment entre les régimes d'assurance sociale et les hôpitaux, sont consolidés et ne sont donc pas compris dans les dépenses des ASSO.

2) Le montant et la répartition

a) *Les soldes en comptabilité nationale*

Le besoin de financement des administrations de sécurité sociale s'est élevé à 4,8 Md€ en 2015, soit 0,2 point de PIB (après 7,9 Md€ et 0,4 % du PIB en 2014).

Le besoin de financement des ASSO de 2015 se décompose en 3,0 Md€ pour les régimes d'assurance sociale et 1,8 Md€ pour les ODASS, principalement les hôpitaux.

Les régimes d'assurance sociale comprennent, en comptabilité nationale, la CADES et le FRR qui dégagent respectivement en 2015 une capacité de financement de 12,3 Md€ et un besoin de financement de 1,6 Md€. La CADES a une capacité de financement très importante parce que ses recettes couvrent à la fois le remboursement en capital de la dette sociale historique, qui n'est pas une dépense des ASSO au sens des comptes nationaux, et les intérêts de cette dette, qui constituent une dépense des ASSO. Hors CADES et FRR, le besoin de financement des ASSO s'établissait à 15,5 Md€ en 2015 (au lieu de 4,8 Md€ pour le total).

Un « *régime* » de sécurité sociale est juridiquement défini par une catégorie de la population et par des règles relatives aux prestations dont cette population bénéficie et aux modalités de leur financement. Il existe ainsi un « *régime général* » pour les salariés du secteur privé hors agriculture et des régimes pour les non-salariés, les fonctionnaires, les salariés de certaines entreprises publiques comme la SNCF, les salariés agricoles etc.

En matière d'assurance vieillesse, une distinction est opérée entre les « *régimes de base* » qui versent une « *pension de base* », ce qui est le cas du « *régime général* », et les « *régimes complémentaires* » qui versent une « *retraite complémentaire* », ce qui est le cas des organismes fédérés par « *l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés* » (ARRCO) et par « *l'association générale des institutions de retraite des cadres* » (AGIRC) dans le secteur privé non agricole. Les régimes complémentaires sont obligatoires comme les régimes de base, mais gérés différemment¹.

b) *Les soldes dans les comptes des régimes*

L'Insee ne publie pas les comptes de ces différents régimes en comptabilité nationale et l'analyse de leur situation financière requiert d'utiliser leurs [systèmes comptables spécifiques](#).

Le solde des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui leur est généralement rattaché car il finance les prestations « *non contributives* » (non associées au versement de cotisations) des régimes de retraite, a été déficitaire en 2015 de 10,3 Md€. Les régimes complémentaires et l'Unédic sont par ailleurs globalement déficitaires.

¹ Il existe également des assurances santé complémentaires, mais elles ne sont pas considérées comme des administrations publiques en comptabilité nationale.

Le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV est très proche de celui du régime général et du FSV (10,8 Md€), les autres régimes étant presque à l'équilibre.

Au sein de l'ensemble formé par le régime général et le FSV, la situation de la branche maladie est la plus dégradée avec un déficit de 5,8 Md€ en 2015.

Les dépenses du FSV couvrant une partie du risque vieillesse, la situation de la branche retraite doit être appréciée en additionnant les soldes de la branche retraite du régime général et du FSV, ce qui donne un déficit de 4,2 Md€.

Le solde du régime général et du FSV (Md€)

Branches	2014	2015
Maladie	- 6,5	- 5,8
Accidents du travail	0,7	0,7
Vieillesse	- 1,2	- 0,3
Famille	- 2,7	- 1,5
Régime général	- 9,7	- 6,8
FSV	- 3,5	- 3,9
Vieillesse y compris FSV	- 4,6	- 4,2
Régime général et FSV	- 13,2	- 10,8

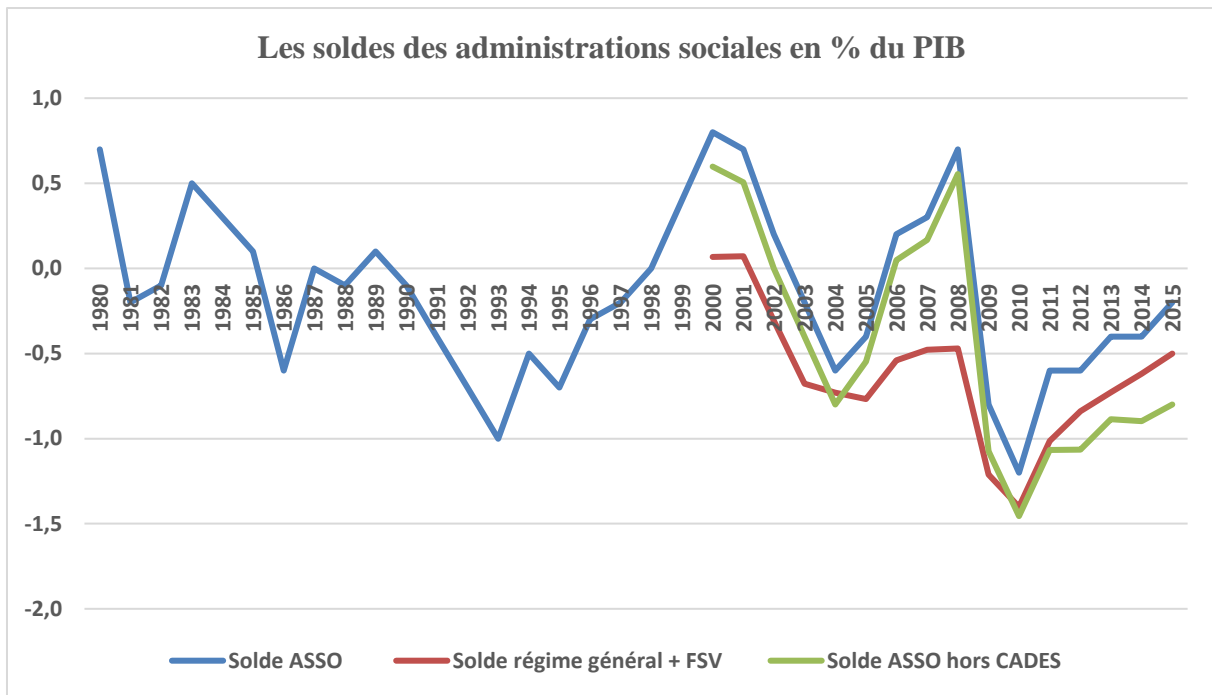
Source : [rapport de juin 2016 de la commission des comptes de la sécurité sociale](#) ; FIPECO.

3) L'évolution passée

Le graphique suivant présente les évolutions des soldes, en pourcentage du PIB, des ASSO, des ASSO hors CADES et du régime général (FSV inclus)².

Sur longue période, le solde des ASSO n'est pas loin de l'équilibre, en partie du fait des excédents dégagés par la CADES depuis sa création en 1996 et plus particulièrement depuis 2011. Les excédents des années 2006 à 2008 sont toutefois liés pour partie à des opérations exceptionnelles, comme le remboursement de la dette du régime agricole par l'Etat en 2008, et à des surplus conjoncturels de l'Unédic, dont le solde fluctue fortement avec la conjoncture économique. Les comptes du régime général et du FSV sont toujours plus fortement dégradés que ceux des ASSO et n'ont jamais été excédentaires depuis 2001.

² Le système comptable du régime général a changé en 2000 (passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité en droits constatés), ce qui rend difficile l'interprétation des soldes des années antérieures.



B) La dette des administrations de sécurité sociale

1) Le montant et la répartition

La dette des administrations de sécurité sociale, au sens du traité de Maastricht, est une dette brute (aucun actif n'en est déduit), en valeur nominale (les encours ne sont pas revalorisés en fonction des prix des passifs financiers) et consolidée (les créances et dettes réciproques entre administrations sont éliminées). Elle s'est établie à 220 Md€, soit 10,1 points de PIB, à la fin de 2015, après 217 Md€ ou 10,1 points de PIB à la fin de 2014.

Les administrations de sécurité sociale, notamment les régimes complémentaires et le fonds de réserve des retraites, détiennent toutefois des actifs sous forme d'actions ou de parts de fonds communs de placement, pour un montant de 123 Md€ à fin 2014, ainsi que des titres de créances négociables, pour un montant de 56 Md€, selon les comptes de patrimoine de l'Insee.

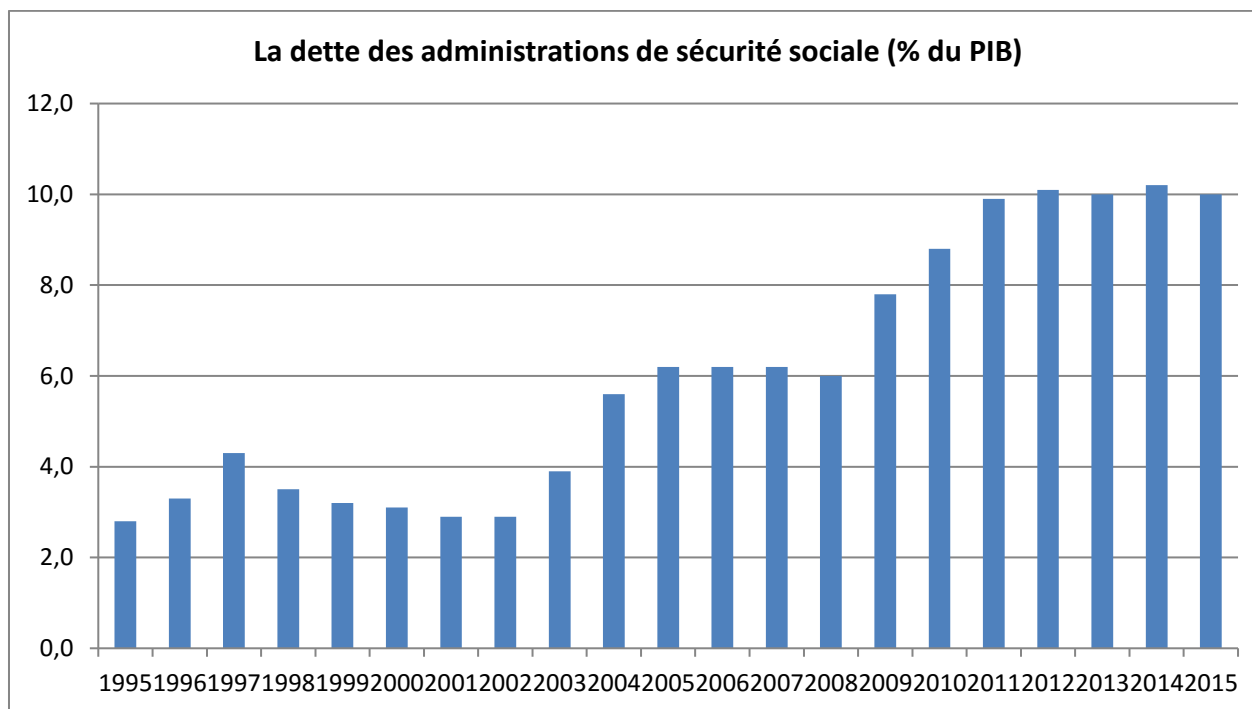
La dette brute des ASSO est constituée pour 68 % de titres de créances à long terme (obligations).

Elle est portée principalement par la CADES (138 Md€ en 2015) et, plus secondairement, par l'Unédic (30 Md€) et l'ACOSS (14 Md€)³. La CADES a pour mission de financer et de rembourser les dettes accumulées par le régime général de sécurité sociale. A cet effet, elle dispose notamment du produit de la « contribution au remboursement de la dette sociale » (CRDS) dont l'assiette est proche de celle de la CSG et le taux de 0,5 %. A la fin de 2015, elle avait repris 237 Md€ de dettes et en avait remboursé moins de la moitié. Plusieurs fois repoussée, l'échéance de ses derniers remboursements est actuellement fixée à 2024.

³ Rapport de juin 2016 de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques.

2) L'évolution passée

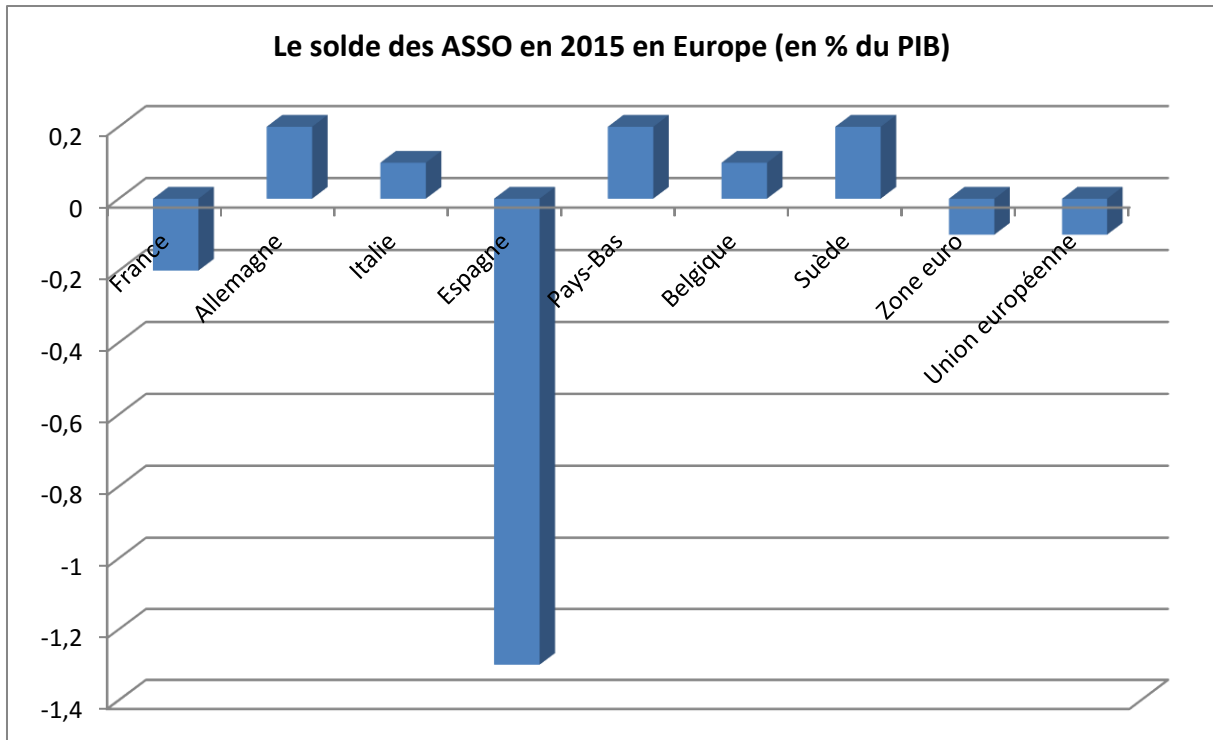
Le graphique ci-joint montre l'évolution de la dette brute des administrations de sécurité sociale au sens du traité de Maastricht. Les excédents dégagés dans les années 1998 à 2002 ont permis de la réduire. Elle a ensuite augmenté de 2002 à 2005 avant de décroître très légèrement sur la période 2006-2008. Ensuite, les déficits résultant de la crise de 2009 ont fortement accru la dette sociale pendant les années 2009-2011. Celle-ci s'est enfin à peu près stabilisée autour de 10 % du PIB, malgré le maintien de déficits importants et grâce à des cessions d'actifs (des régimes complémentaires notamment).



Source : Insee ; FIPECO.

C) Comparaisons internationales

Le graphique suivant présente le solde des administrations de sécurité sociale en 2015 dans les principaux pays européens et dans la moyenne de la zone euro et de l'Union européenne. Cette comparaison doit être prise avec précaution car la répartition des compétences dans le domaine social entre l'Etat, la sécurité sociale et les administrations publiques locales diffère fortement d'un pays à l'autre. Il n'y a d'ailleurs pas d'administrations de sécurité sociale au Royaume-Uni. En outre, dans certains pays, les comptes de certains régimes de sécurité sociale sont automatiquement équilibrés par des subventions de l'Etat.



Source : Eurostat ; FIPECO