

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 septembre 2023 à 10h00
« Auditions de M. D. Blanchet, M. F. Bayrou et M. J.P. Beaufret »

Document N° 6
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Retraites obligatoires et déficits publics - Pour la clarté

Jean-Pascal Beaufret, Commentaire 2023/2

Retraites obligatoires et déficits publics

Pour la clarté

Jean-Pascal Beaufret

DANS COMMENTAIRE 2023/2 (NUMÉRO 182), PAGES 245 À 254

ÉDITIONS COMMENTAIRE SA

ISSN 0180-8214

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-commentaire-2023-2-page-245.htm>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Commentaire SA.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Retraites obligatoires et déficits publics

Pour la clarté

JEAN-PASCAL BEAUFRET

Les retraites obligatoires contribuent à plus de la moitié des déficits publics. Il est important de le savoir, car sans cela le débat politique qui vient de se dérouler dans les pires des conditions, du fait de la plupart de ses participants, resterait stérile. C'est ce que montre cet important article, que nous remercions Jean-Pascal Beaufret d'avoir bien voulu nous proposer. Pour mieux éclairer le législateur et l'opinion publique, il suggère de consolider ces systèmes de retraites dans un compte unique de la branche vieillesse et de reprendre certains dispositifs de gouvernance de la loi votée en 2020.

COMMENTAIRE

En 2022, des articles¹ ont attiré l'attention sur le caractère trompeur du message de l'équilibre financier actuel du système de retraites, tel que présenté par le Conseil d'orientation des retraites (COR), validé par le gouvernement et repris devant le Parlement en janvier 2023² à l'occasion de la réforme des retraites.

En effet, par le biais de «contributions d'équilibre», à un taux quatre fois plus élevé que celui des cotisations sur tous les autres salaires, les collectivités publiques employeurs (État, établissements publics de l'État, collectivités locales, hôpitaux publics) équilibrent les deux régimes de retraites de fonctionnaires à démographie défavorable et solidarité élevée. Des subventions de

l'État équilibrent aussi les régimes spéciaux. Des concours des caisses de protection sociale (CNAF, UNÉDIC) couvrent des dépenses du régime de retraites des salariés (base et complémentaire). Or les besoins de financement des retraites ainsi couverts sont effacés dans les soldes présentés dans les rapports annuels du COR, comme si ces subventions étaient des cotisations ou des impôts affectés, sans tenir compte de leur impact sur les déficits publics.

Hors prestations de solidarité, il reste alors un besoin de financement de 30 milliards d'euros (Md€) minimum par an pour l'ensemble du système, qui vient principalement du déséquilibre démographique des régimes d'agents publics.

Ces éléments, dont le chiffrage n'a pas été contesté depuis leur publication, ont été repris dans une étude du Commissariat au Plan³. Et

1. S. BOUVERIN (pseudonyme), «Le système de retraites. Équilibre conventionnel et déficit public», *Commentaire*, n° 177, 2022; «Pour une transparence des comptes et du financement des retraites», *Risques*, n° 132, 2022.

2. Voir en annexe 1 la déclaration du président du COR, Pierre-Louis Bras, devant les députés rapporteurs, le 19 janvier 2023.

3. HAUT-COMMISSARIAT AU PLAN, *Retraites: une base objective pour le débat civique*, 8 décembre 2022.

François Bayrou, Haut-Commissaire, a souligné à plusieurs reprises que l'opinion publique n'avait pas été correctement informée sur les déséquilibres de la branche vieillesse. Toutefois, la proposition de mener une analyse précise des contributions aux déficits publics de la protection vieillesse obligatoire consolidée, y compris fonctionnaires, en comptabilité nationale, n'a pas eu de suite.

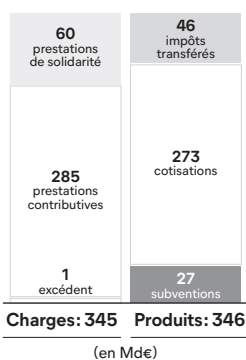
C'est pourquoi l'objet du présent article est d'élargir l'analyse et de mesurer, comme suggéré, l'impact consolidé des retraites sur les déficits publics, en intégrant toutes les prestations, qu'elles soient contributives ou de solidarité, puisque les dépenses de retraites obligatoires sont des dépenses publiques en comptabilité nationale (elles en constituent 23 % en 2021). Cette analyse se fonde sur un

examen, régime par régime, de la nature des financements et de leur destination, sur le périmètre décrit par le COR.

Contribution des retraites au déficit public : 71 milliards d'euros, soit -2,8 % du PIB

1. Le déficit public provenant des retraites obligatoires est, par construction, la partie des dépenses publiques de retraites (345 Md€) qui n'est pas financée par des prélèvements obligatoires affectés (cotisations de 228 Md€ et impôts affectés aux retraites de 46 Md€). Les deux tableaux ci-dessous, établis à partir des chiffres de la commission des comptes de la Sécurité sociale, pour l'année 2021 à titre d'exemple, présentent ainsi le financement global simplifié de la branche.

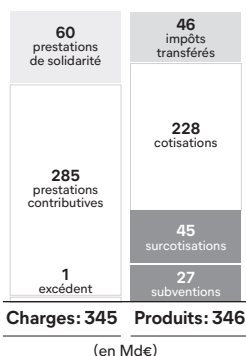
LA SITUATION ACTUELLE DÉCRITE PAR LE COR



- Solde financier 2021 des retraites, excédentaire de 1 Md€ en 2021.
- Sans mentionner que ce solde est obtenu après 27 Md€ de subventions, pourtant prises en compte dans les annexes « financement » des rapports du COR (fig. 2-14).
- Ces subventions proviennent de l'État et des autres administrations sociales et concourent aux déficits publics en comptabilité nationale :
 1. les subventions de l'État compensent les déficits des régimes spéciaux de retraites (7,4 Md€) et les exonérations « ciblées » de cotisations des régimes privés (5,1 Md€).
 2. les subventions (prise en charge de prestations ou de cotisations) de la branche famille-CNAF (9,8 Md€) aux caisses vieillesse (CNAV ou MSA) et de la branche chômage-UNÉDIC (4,3 Md€) à l'AGIRC-ARRCO ainsi que d'autres concours des caisses sociales de 0,3 Md€ financent des dépenses de solidarité des régimes de retraite.

NB : Une partie des impôts affectés (15,3 Md€) et des subventions de l'État (5,1 Md€) compense et donc se substitue à des cotisations exonérées à hauteur de 20,4 Md€.

LA RÉALITÉ : LES RETRAITES SONT FINANCÉES À 21 % PAR LA DETTE PUBLIQUE



- À ces subventions, il faut ajouter les « contributions d'équilibre » aux deux régimes de retraites de la fonction publique de l'État et de la fonction publique locale et hospitalière, par surcotisation à la charge des employeurs publics, écart entre : 74,3 % et 16,5 %* sur le traitement des fonctionnaires civils, 126,1 % et 16,5 %* sur le traitement des militaires, 30,6 % et 16,5 %* sur le traitement des fonctionnaires locaux et hospitaliers.
*taux employeur légal de droit commun sur tous les autres salariés
- Les surcotisations sont précisément calculées à 45 Md€ à partir de la masse des traitements (et certaines primes par exception) soumise à cotisations (cotisations versées de 64 Md€ contre 19 Md€ si le droit commun était appliqué)**.
- Ces contributions d'équilibre financent les dépenses de solidarité et les déséquilibres démographiques des régimes de fonctionnaires (pensions civiles et militaires-PCMR, 55 Md€ de prestations, et collectivités locales et hôpitaux-CNRACL, 23 Md€ de prestations). Elles ne sont pas des prélèvements obligatoires (cotisations fictives en comptabilité nationale), mais des subventions et font partie des déficits publics.

* Contrairement aux arguments du COR, l'application d'un taux de référence sur les seuls traitements hors primes des fonctionnaires, de 16,5 %, identique à celui des salariés du privé qui cotisent sur toute leur rémunération, est valide (comme pour la cotisation salariale) puisque les droits à la retraite, avec un taux de remplacement proche de celui des salariés du privé, sont eux-mêmes calculés sur le seul traitement hors primes. Le taux de 16,5 % n'est pas une convention parmi d'autres mais la seule référence disponible pour les cotisations de retraites, très large et stable dans le temps, déjà plus élevée que les cotisations retraites prélevées dans les pays européens comparables.

Les retraites obligatoires sont donc financées par des cotisations pour 66 % seulement et par des impôts transférés aux caisses de retraites à hauteur de 13 %. Le solde, soit 21 %, est couvert par des subventions allouées au système de retraites, qui font partie du déficit public, pour en garantir le financement global. Dès lors, les retraites sont financées à 21 % par la dette publique, soit 71 Md€ en 2021⁴.

2. Malgré son montant, ce déficit, pourtant mécanique, n'apparaît pas aujourd'hui dans les comptes de la nation et dans les soldes publics, et ce pour trois raisons.

D'abord, comme ce régime n'est pas géré par une caisse séparée mais directement dans les comptes de l'État, le déséquilibre financier des pensions civiles et militaires-PCMR de l'État est englobé dans celui de l'État. En comptabilité nationale, les charges relatives aux retraites sont éclatées entre État et administrations sociales, où il serait pourtant indispensable de les trouver toutes, avec le reste de la protection sociale. L'Insee ne donne pas le détail du solde des administrations sociales, soit -17 Md€ en 2021 au global, par branche de la protection sociale (retraites, maladie, chômage, famille, autonomie) pour les autres retraites.

Ensuite, appliquant au régime PCMR-État une règle internationale sur les régimes d'entreprise, les comptes de la nation enregistrent une « cotisation imputée de l'employeur, fictive » (45 Md€ en 2021), comme si l'État se versait une cotisation à lui-même pour un régime « maison » (voir le second texte en annexe 1). Celle-ci, neutre sur le montant du déficit, permet de reclasser les retraites payées dans le poste « cotisations » et donc dans les rémunérations des fonctionnaires en activité. Les pensions sont des compléments de rémunération de la fonction publique active. Leur charge budgétaire n'apparaît pas dans la mission retraites de l'État mais dans la rémunération des fonctionnaires. Elles sont pourtant dans le périmètre suivi par le COR et discutées dans les réformes.

Enfin, l'équilibre des retraites versées par l'État en direct est assuré par un taux global de contribution (74,3 % ou 126,1 %), calculé sur les traitements bruts et certaines primes par exception, qui ne

4. Pour des raisons de cohérence, le chiffre de -71 Md€ est établi sur un périmètre COR, hors « autres produits et charges financières des caisses de retraites » qui, globalement positifs pour les régimes des professions indépendantes et libérales comme pour les régimes AGIRC-ARRCO, amélioreraient de 3 Md€ le solde en comptabilité nationale.

distingue pas la part normale de cotisation et la surcotisation, qui est une subvention. On ignore donc le « déséquilibre » qu'est censée couvrir la « contribution d'équilibre ».

On ne retrouve donc jamais l'incidence globale des retraites dans les déficits sociaux et publics publiés. Il est difficile de penser que de tels artifices de présentation, anciens et légaux, aient été maintenus de manière involontaire.

Les 71 milliards d'euros de déficits sont partagés entre la solidarité et la démographie

1. Malgré la complexité des circuits⁵, il est possible de simplifier le financement des retraites en le ramenant, par régime, à trois ressources (cotisations, impôts et subventions publiques, dont les deux premières sont des prélèvements obligatoires et la dernière un déficit) et deux types d'emplois (prestations contributives, prestations non contributives appelées solidarité). Dans les ressources d'impôts et de subventions, il est important de distinguer celles qui se substituent à des cotisations du fait de la compensation des allègements de cotisations. Une telle présentation est possible parce que les prestations non contributives, qui représentent l'objectif de solidarité que la nation assigne aussi à la protection vieillesse, bien qu'incorporées aux dépenses et non identifiées dans les comptes des caisses, créant ainsi une imprécision de la frontière avec le contributif, font néanmoins l'objet d'une analyse statistique précise sur la base d'un vaste échantillon, détaillé par dispositif de solidarité et pour les grands régimes, avec des résultats stables dans le temps (voir tableaux 1 et 2 en annexe II, étude DREES, 2020).

2. Presque tous les régimes concourent aux déficits publics.

Tous les régimes, sauf ceux des professions libérales et des indépendants (complémentaire),

5. Les annexes « financement » des rapports du COR, exprimées non pas en € mais en % du PIB, variable évolutive dans le temps, ne permettent pas de clarifier cette complexité car elles ne détaillent pas les mécanismes de financement (pas de ventilation des charges par régime, des ressources incomplètement détaillées par régime, en classant des concours publics en transferts externes, y compris lorsqu'il s'agit d'impôts transférés : TVA attribuée par l'ACOSS à l'AGIRC-ARRCO par exemple). On peut cependant retrouver les données pertinentes, éclatées par régime, dans le rapport annuel plus complet mais plus tardif de la commission des comptes de la Sécurité sociale. Ce rapport s'abstient toutefois d'établir une consolidation des régimes de base qui manque, et *a fortiori* pour l'ensemble des retraites obligatoires.

contribuent aux déficits publics : CNAV : -12 Mde ; AGIRC-ARRCO : -2,0 Mde ; Mutualité sociale agricole : -5 Mde ; fonctionnaires : -45 Mde⁶ ; régimes spéciaux : -8 Mde.

Pour la CNAV et l'AGIRC-ARRCO, cela tient notamment au mode de financement de la solidarité par des subventions des autres administrations sociales (CNAF et UNÉDIC, remboursement de dépenses non contributives « famille » du régime général⁷ et compensation par l'UNÉDIC des périodes de chômage non cotisées à l'AGIRC-ARRCO, à imputer aux retraites et non dans la partie famille ou chômage dont elles ne constituent pas des prestations).

Pour les régimes d'agents publics (fonctionnaires et autres régimes spéciaux), il s'agit à la fois de la couverture par contribution budgétaire d'une partie solidarité importante et du financement du déficit démographique.

Pour les professions agricoles (régime salariés aligné et compensé par la CNAV et régimes exploitants, base et complémentaire), c'est la démographie encore plus défavorable et non la solidarité qui est à l'origine d'un important besoin de financement.

3. La solidarité contribue à la moitié des déficits publics annuels relatifs aux retraites.

Les dépenses de solidarité sont d'environ 60 Mde⁸ en 2021, soit 18 % des prestations totales.

6. Dont 38 Mde pour la fonction publique de l'État et 7 Mde pour la fonction publique locale et hospitalière-CNRACL.

7. À noter que la Cour des comptes estime que les financements « famille » de la CNAF et les financements CSG-FSV pour les périodes de chômage excèdent largement le coût des droits encourus à ce titre par la CNAV.

8. De 48 Mde au sens strict à 67 Mde au sens large (selon la qualification donnée à certains dispositifs, en projetant les ratios de la DREES 2016 avec les droits directs de 2021, mais l'analyse des financements spécifiques de dépenses non contributives CNAV et AGIRC-ARRCO

94 % des retraités sont concernés par au moins un des six dispositifs existants dont deux (carrières longues et taux plein pour l'invalidité) font partie de la solidarité au sens large. Les avantages familiaux qui concernent une majorité de retraités représentent le tiers des dépenses de solidarité.

En théorie, cette partie des prestations, expression de la solidarité nationale, devrait être financée en totalité par des impôts affectés, mais elle ne l'est qu'à hauteur de 27 Mde dont 25 Mde pour le régime général (CSG et autres impôts transférés, après couverture des allègements de cotisations).

Il existe donc un besoin de financement de la partie non contributive des retraites de 33 Mde, couvert par des subventions qui comptent dans les déficits publics (des autres administrations sociales et des employeurs aux régimes d'agents publics, fonctionnaires et autres régimes spéciaux).

Les dispositifs de solidarité des agents publics représentent en effet près de 21 % des prestations de ces régimes (24 % pour les agents locaux et hospitaliers) contre 18 % pour l'ensemble comparable du régime général (base + complémentaire), et ce malgré l'absence, pour les fonctionnaires, des trimestres assimilés pour chômage (1/3 des dépenses de solidarité des salariés privés). Cette situation vient principalement des départs anticipés et des majorations de cotisations liés aux professions actives ou militaires de la fonction publique, qui pèsent environ 10 Mde dans les subventions d'équilibre de leurs régimes.

4. Le besoin de financement des prestations contributives reflète avant tout les déséquilibres

aboutit à un total d'environ 60 Mde en 2021 au sens large, y compris les autres régimes. Un montant différent ne changerait pas le total du déficit et modifierait seulement à la marge la répartition des déficits entre la solidarité et la démographie.

TABLEAU 1 SOLIDARITÉ-CONTRIBUTIF (en Mde)

En Mde 2021	Charges	Produits	Dont : cotisations	Dont : impôts et taxes affectés	Dont : subventions	Solde	Impact déficits
TOTAL	345	346	228	46	72	1	71
Solidarité	60	60		27	33	0	33
Contributif	285	286	228	19	39	1	38
Dont : allègements de cotisations		20		15	5	0	5

de la démographie des régimes d'agents publics et du secteur agricole.

Pour la partie contributive, 285 Md€ de prestations ne sont couvertes qu'à 80 % par 228 Md€ de cotisations au taux de droit commun et par 19 Md€ d'impôts transférés (15 Md€ d'impôts se substituant à des allègements généraux de cotisations et 4 Md€ d'impôts transférés aux régimes agricoles et au régime des industries électriques pour couvrir leurs déficits). Le solde est donc financé par des subventions de 34 Md€ pour les régimes d'agents publics, ainsi que par des subventions de 5 Md€ aux régimes privés en compensation d'allègements ciblés de cotisations.

Alors que cotisations et impôts couvrent la totalité des prestations contributives pour le régime général (base et complémentaire) des salariés, elles n'en couvrent que 38 % pour les régimes agricoles et 53 % pour les régimes d'agents publics, traduisant l'ampleur du déséquilibre démographique qui affecte dès maintenant le tiers du total des retraites.

5. La compensation des allègements de cotisations pèse peu dans les déficits.

Dans ces mécanismes, les caisses de retraites reçoivent 20 Md€ d'impôts et de subventions pour compenser 15 Md€ d'allègements généraux de cotisations (TVA affectée et une partie des impôts reçus par la CNAV) et 5 Md€ d'allègements ciblés, financés par le budget de l'État. Pour les allègements généraux (qui ont augmenté en 2019 lors de la transformation du CICE en baisse du taux des cotisations obligatoires de retraites complémentaires), il s'agit d'une politique de compétitivité qui n'a pas de raison d'être rattachée au financement des retraites. Il en est de même pour les exonérations ciblées peu orientées vers la compétitivité mais vers d'autres politiques de l'État (aides Covid, outremer, aides à domicile, apprentissage). Mais, les allègements généraux étant compensés par l'impôt, elles ne font pas partie, par définition, des déficits publics : un prélèvement obligatoire se substitue à un autre. Seules les dotations budgétaires de 5 Md€ relatives aux exonérations ciblées participent aux déficits publics sans être rattachables à la protection sociale vieillisse.

6. Au total, les déficits publics qui proviennent directement des retraites obligatoires

sont aujourd'hui effectivement portés par l'État et par les administrations sociales.

Du côté de l'État : -50 Md€, soit 32 % du déficit de l'État en 2021. Cela comprend le financement indirect de 5 Md€ de surcotisations à la charge des établissements de l'État, principalement d'éducation et de recherche (CNRS, universités, EPLE) pour les fonctionnaires mis à disposition, élément omis dans les rapports publics.

Du côté des administrations sociales : -18 Md€, comprenant les surcotisations pour les fonctionnaires hospitaliers) et les administrations locales (-3 Md€, surcotisations à la CNRACL pour les fonctionnaires locaux).

Ces déficits sont structurels et ont représenté depuis 2017 plus de 350 Md€, soit 53 % de l'accroissement de la dette publique pendant la période (voir tableau 3 en annexe II).

La pérennité du système et le redressement des finances publiques exigeront la transparence sur la situation réelle

1. En 2023, la réforme des seuls paramètres d'âge, de certains dispositifs de solidarité et de certains régimes spéciaux n'apporte qu'une atténuation limitée du déséquilibre financier prévisible à l'horizon 2030 quand on y inclut le besoin de financement actuel.

Partant d'une situation décrite à tort comme un équilibre global en 2021 et 2022, elle ne vise qu'à réduire le besoin de financement additionnel à l'horizon 2030, estimé à -13 Md€, sans toutefois que les montants concernés puissent être très précis puisqu'ils dépendent de la réalisation d'hypothèses sur la productivité, le taux de chômage et la démographie sur sept ans.

Par le passé, les hypothèses choisies ont été optimistes et il est probable, sauf peut-être sur la démographie, que celles retenues sur cette période le soient encore avec une dégradation des besoins de financement plus importante qu'attendue.

En reportant l'âge d'ouverture des droits de 62 ans à 64 ans et en accélérant l'accroissement de la durée de cotisation pour bénéficier d'un taux plein, la réforme, justifiée au regard de l'allongement de la durée de vie comme des ajustements déjà effectués dans la plupart des autres pays européens, comporte aussi des impacts positifs sur la croissance et sur l'emploi des *seniors* qui dépassent l'impact financier strict sur les retraites.

2. Il reste très surprenant cependant qu'à l'occasion des deux réformes votées en 2020 et 2023, aucune communication n'ait été faite sur l'ampleur des besoins de financement du système, qui sont pourtant mécaniques en comptabilité et bien réels en trésorerie.

En se protégeant derrière une organisation juridique et comptable des retraites des fonctionnaires de l'État qui en masque la réalité financière, en concentrant le débat sur un futur hypothétique pour éviter de parler de la situation présente et réelle, Parlement, gouvernement et Cour des comptes ont renoncé à attirer l'attention de l'opinion publique sur les 50 Md€ actuels de déficit annuel inclus dans celui de l'État pour financer les retraites, ou sur les 21 Md€ annuels supportés dans les comptes des autres administrations sociales ou locales pour financer directement et indirectement les caisses de retraites. La raison en est certainement qu'il faudrait alors annoncer qu'un report de l'âge de la retraite à 64 ans avec quarante-trois années de cotisations sera loin d'être suffisant et qu'une désindexation graduelle des retraites, avec des effets sur le pouvoir d'achat, sera également indispensable. À défaut, des augmentations importantes de cotisations et d'impôts, réductrices du potentiel économique, devront intervenir.

La barre à franchir pour une clarification de la situation a été jugée trop haute depuis trop longtemps. Mais la qualité des débats parlementaires, l'information de l'opinion et la transparence des finances publiques ont continué à être sacrifiées.

3. Poursuivre dans cette attitude comporte deux inconvénients : comme l'a répété François Bayrou, la prise de conscience collective des enjeux, y compris financiers, ne peut pas se produire. Il n'est donc pas étonnant que des interlocuteurs essentiels continuent à prétendre que la réforme n'est pas urgente ou que l'objectif financier assez modeste qui lui est associé ne justifie pas la contestation vive qu'elle provoque. Même s'il est probable que l'opinion resterait hostile à toute mesure restrictive sur l'âge, le nombre d'années de cotisation ou le pouvoir d'achat des retraites, une fraction substantielle des Français pourrait, à partir d'explications claires et répétées, admettre qu'une réforme du système est cruciale au plan des comptes publics.

Il est illusoire de vouloir réduire le déficit structurel des finances publiques, comme les normes européennes nous y engageront à nouveau à partir

de 2024, sans qualifier l'origine de ces déficits : dans une période où des défis collectifs importants nécessitent des moyens accrus, il est difficile de penser qu'une revue des autres dépenses publiques compensera, même partiellement, le besoin de financement structurel des retraites qui bloque le niveau des déficits publics structurels à au moins 3 % du PIB dans les années à venir.

Propositions

L'État continuera à être le garant des retraites obligatoires, qui, de ce fait, vont rester le premier sujet des finances publiques par leur poids dans la dépense et, encore beaucoup plus, dans l'endettement nouveau. Pour éviter que cela n'ait des conséquences sévères sur la crédibilité de la signature française ou ne bloque l'action de l'État, le retour à quelques principes du projet de réforme de 2020 pourrait s'imposer. Un redressement effectif à moyen terme était en effet porté en filigrane dans ce texte à travers :

- la consolidation effective des régimes sous une entité unique pour assurer la clarté de la situation, qu'on ne peut continuer à décrire financièrement de manière partielle et inexacte ;
- la transformation pour l'avenir des régimes « à prestations définies » en régimes « à cotisations définies », modèle AGIRC-ARRCO, avec des méthodes d'ajustement de l'âge de départ et des prestations servies, sans exclure une baisse des prestations en euros constants ;
- la revue régulière des mécanismes de solidarité généraux et étendus, qui représentent, pour les retraités, plus que l'ensemble des minimas sociaux, des aides aux foyers défavorisés et des prestations familiales sous condition de ressources ;
- une évolution des régimes d'agents publics plus rapide que pour les seuls nouveaux entrants.

Au total, après la réforme de 2023, il s'agira toujours de rendre le système compréhensible, prédictible et évolutif. Il s'agira toujours de dire la vérité sur la situation réelle.

J.-P. B.

JEAN-PASCAL BEAUFRET

Ancien inspecteur des finances, chef de service à la direction du Trésor et directeur général des impôts, directeur financier d'entreprises de télécommunications, associé au fonds de capital développement Ring Capital.

ANNEXE I

**Déclaration de P.-L. Bras, président du COR,
devant les parlementaires des commissions des Finances
et des Affaires sociales de l'Assemblée nationale, le 19 janvier 2023**

Le niveau du solde de l'ensemble du système des retraites en 2021 est en très léger excédent de 0,9 Mde. J'insiste sur un point. Vous entendrez souvent que le COR dissimulerait 30 Mde de déficit. Donc cette thèse maintenant est reprise par la plupart des journalistes et ainsi de suite. Je ne vais pas l'examiner au fond, cela serait tout un débat, je suis prêt bien évidemment à avoir ce débat avec vous, [à savoir] pourquoi et quelle est la thèse de ceux qui disent qu'il y a 30 Mde cachés.

Je veux revenir sur le fait que le COR cache. Le COR reprend ici les données pour les régimes de base qui sont celles fournies par le gouvernement dans les LFSS et qui sont celles sur la base desquelles vous discutez.

Donc je tiens à dire que le COR ne cache pas 30 Mde ou que, si le COR cache 30 Mde, c'est le gouvernement qui les cache avec la complicité du Parlement, tous groupes politiques confondus, parce que je n'ai jamais vu de débat au Parlement sur les données de base du PLFSS – des débats sur le PLFSS, oui, mais pas sur les données de base. Et donc ce n'est pas le COR qui cache 30 Mde. C'est le gouvernement avec la complicité du Parlement tous groupes politiques confondus qui cache 30 Mde.

Après, bien évidemment, c'est un débat, le débat au fond peut avoir lieu et, franchement, si vous l'avez au Parlement et si vous changez la manière de comptabiliser le déficit en LFSS, il est clair que les membres du COR, mais je pense tout le monde et notamment les parlementaires, les administrations, on changera la manière dont on calcule le déficit.

Et, en 2021, nous sommes à l'équilibre.

*

**Extrait du rapport économique et financier PLF pour 2023 :
Cotisations sociales imputées**

Les administrations publiques, notamment l'État, versent directement des prestations comme les retraites ou certaines prestations familiales à leurs employés et à leurs retraités. Elles agissent donc comme un régime direct d'employeur. Cette situation n'est pas économiquement différente du recours à un régime de protection sociale explicite distinct. Pour garantir le fait que le niveau de dépense ne dépend pas des modalités pratiques de versement de la prestation, la comptabilité nationale enregistre par convention une cotisation fictive égale à la prestation versée (nette des cotisations salariées), comme si l'employeur se versait une cotisation à lui-même. Ces flux n'apparaissent pas dans le budget des administrations publiques. Mais ils apparaissent en dépense et en recettes en comptabilité nationale, principalement pour des raisons de comparabilité internationale. Cette correction, qui est neutre sur le solde des administrations publiques, s'élève à 45 Mde en 2021 selon l'Insee. La nomenclature de la comptabilité nationale permet de classer les cotisations sociales imputées dans la rémunération des agents publics qui recouvre les salaires et traitements bruts ainsi que les cotisations sociales, effectives et imputées. En France, ce sont les comptables nationaux de l'Insee qui décident du classement d'un prélèvement dans la catégorie des prélèvements obligatoires. Certaines conventions comptables méritent d'être rappelées. Le fait, par exemple, de ne considérer que les versements effectifs conduit à exclure des prélèvements obligatoires les cotisations sociales dites « imputées », qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement, c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à leurs salariés ou anciens salariés et ayant droits. Ces régimes directs d'employeurs concernent surtout les salariés de la fonction publique d'État.

ANNEXE II TABLEAU 1 MONTANT ET RÉPARTITION ENTRE RÉGIMES DES DISPOSITIFS DE SOLIDARITÉ

Répartition des dépenses de solidarité DREES en Md€ extrapolés de l'année 2016 en 2021	Au sens strict (Md€)	Ratios DREES en % des DD	Au sens large (Md€)
Droits directs	298,5		298,5
1 MINIMAS DE PENSIONS : majoration du montant de la retraite	9,5	3,2 %	9,6
2 AVANTAGES FAMILIAUX	17,5	7,2 %	21,0
* Trimestres assimilés ajoutés pour les parents ayant élevé des enfants : AVPF	2,4	1,1 %	3,3
* Trimestres assimilés : majoration de durée forfaitaire par enfant élevé	5,1	2,6 %	7,8
* Majoration de pension des parents de 3 enfants et plus	9,0	3,0 %	9,0
* Départ anticipé pour motifs familiaux (en extinction)	1,0	0,5 %	1,0
3 DÉPARTS EN RETRAITE ANTICIPÉS	12,6	4,3 %	12,8
* Catégories actives de la fonction publique ou des régimes spéciaux	9,0	3,0 %	9,0
* Avec des majorations de durée de cotisation	2,7	0,9 %	2,7
* Pour d'autres catégories (handicap, incapacité, amiante...)	0,9	0,4 %	1,2
4 COMPENSATION DES PÉRIODES D'INACTIVITÉ NON COTISÉES	8,7	5,0 %	14,9
* Trimestres assimilés chômage, maladie, préretraite, reconversion, formation	6,9	4,4 %	13,1
* Points gratuits	1,8	0,6 %	1,8
5 CARRIÈRES LONGUES (uniquement au sens large)	0,0	2,3 %	6,9
6 LIQUIDATION À TAUX PLEIN POUR INVALIDITÉ, INAPTITUDE, SL	0,0	0,6 %	1,8
TOTAL	48,3	22,6 %	67,0
FINANCEMENT EFFECTIF			60,4

TABLEAU 2 BESOIN DE FINANCEMENT PAR CATÉGORIE DE RÉGIME

2021, chiffres CCSS en M€ arrondis au Md€	AGIRC-ARRCO	CNAV et FSV	MSA SAL et EXPLOIT. AGRIC.
1 PRESTATIONS DU PÉRIMÈTRE COR	84,5	137,5	13,9
<i>Dont coûts de gestion et prest. extra légales</i>	1,9	1,9	0,3
<i>Dont dépenses de solidarité estimées DREES et financements reçus</i>	4,6	35,0	1,1
<i>% des dépenses de solidarité/prestations</i>	5,4%	25,4%	8,0%
2 COTISATIONS AU TAUX DE DROIT COMMUN = OU < À 28 %	76,3	92,1	4,7
<i>% cotisations/prestations</i>	90%	67%	34%
3 IMPÔTS ET TAXES TRANSFÉRÉS AUX CAISSES DE RETRAITE	5,7	33,9	4,3
<i>a – dont pour se substituer à des cotisations</i>	5,4	9,7	
<i>b – dont pour couvrir des dépenses de solidarité</i>	0,3	24,1	1,8
<i>c – dont pour couvrir des déficits résiduels</i>			2,5
<i>% impôts/prestations</i>	7%	25%	31%
4 BESOIN DE FINANCEMENT = DÉFICIT PUBLIC = 1 - 2 - 3	- 2,5	- 11,6	- 4,9
5 SUBVENTIONS DES ADMINISTRATIONS*	5,0	13,4	0,3
<i>a – dont pour se substituer à des cotisations</i>	0,7	3,7	0,3
<i>b – dont pour couvrir des dépenses de solidarité</i>	4,3	9,7	
<i>c – dont pour couvrir des déficits résiduels</i>			
<i>% subventions/prestations</i>	6%	10%	2%
<i>*dont surcotisations</i>			
<i>*dont État et établissements publics de l'État (opérateurs)</i>	0,7	3,7	0,3
<i>dont administrations sociales (CNAF, UNEDIC et CNAM)</i>	4,3	9,7	
<i>dont collectivités locales</i>			
6 TOTAL DES PRODUITS TECHNIQUES 2 + 3 + 4 + 5 périmètre COR	87,0	139,3	9,3
<i>Autres produits nets (financiers, dotations et transferts internes)</i>	0,3	- 4,2	5,1
7 TOTAL DES PRODUITS NETS	87,3	135,2	14,4
RÉSULTAT COMPTABLE = 7 - 1	2,8	- 2,4	0,5

% de retraités bénéficiaires	CNAV	AGIRC-ARRCO	PCMR ÉTAT	CNRACL	Régimes spéciaux	Autres régimes
	123,1	71,0	48,3	19,6	14,4	22,1
39 %	7,5	0,0	0,4	1,4	0,1	0,2
	13,5	1,8	2,9	2,2	0,3	0,3
14 %						
34 %						
40 %						
1 %						
	0,7	0,2	6,8	1,3	2,8	0,9
3 %						
8 %						
10 %						
	11,2	3,2	0,5	0,2	0,0	0,0
41 %						
70 %						
2 %	3,9	2,0	0,3	0,4	0,0	0,0
9 %	1,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1
0,9 %	38,2	7,5	10,8	5,4	3,2	1,5
	0,3	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1
	35,0	4,6	10,8	5,4	3,2	1,5
	(FSV + CNAF + ITAF)	(UNÉDIC + FSV)	Subvention	Subvention	Subvention	FSV + subvention

Fonctionnaires État/CNRACL	Régimes spéciaux (9)	Autres régimes	TOTAL
77,8	17,3	14,0	345,1
0,2	0,1	0,6	5,0
16,2	3,2	0,4	60,4
20,8 %	18,5 %	2,8 %	17,5 %
32,5	7,3	15,2	228,1
42 %	42 %	109 %	66,1 %
0,0	1,7	0,2	45,7
		0,1	15,2
0,0	0,9	0,0	27,1
	0,9		3,3
0 %	10 %	1 %	13 %
-45,3	-8,2	1,3	-71,2
44,9	7,9	0,7	72,2
0,0	0,0	0,3	5,1
16,2	3,2	0,4	33,9
28,7	4,7		33,3
0,6 %	46 %	5 %	21 %
44,9	0,5		45,4
37,4	7,9	0,3	50,3
3,9		0,4	18,2
3,7			3,7
77,5	17,0	16,0	346,0
-0,8	0,8	1,9	3,2
76,7	17,8	17,9	349,2
-1,2	0,5	3,9	4,2

NB : Les transferts de - 5,0 Md€ de la CNAV, qui contribuent au résultat net négatif de la Caisse nationale, équilibrent principalement le besoin de financement des régimes de salariés et d'exploitants agricoles.

Les 9 régimes spéciaux comprennent la CRPCEN (employés et clercs de notaires), les ouvriers et l'État (FSPOIE), SNCF, RATP, Mines, IEG, ENIM (marins), Banque de France et CNBF.

Les dépenses de solidarité résultant de l'étude par régime de la DREES de février 2020 (solidarité au sens large) ou du financement affecté spécifique reçu de l'État pour les couvrir (UNÉDIC pour l'AGIRC-ARCCO, ITAF + CSG - FSV et subventions CNAF/CNAM pour la CNAV).

TABLEAU 3 HISTORIQUE RÉCENT DE L'IMPACT DES RETRAITES SUR LES FINANCES PUBLIQUES

En Mde	2017	2018	2019	2020	2021
1 DÉPENSES DE RETRAITES OBLIGATOIRES (périmètre COR)	319	327	333	339	345
4 Cotisations au taux de droit commun = 2 - 3 (voir détail n°1 <i>infra</i>)	213	218	218	207	228
5 Impôts et taxes transférés aux caisses de retraites (Voir détail n°2 <i>infra</i>)	36	37	43	44	46
6 CONTRIBUTION DES RETRAITES OBLIGATOIRES AUX DÉFICITS PUBLICS = 4 + 5 - 1	- 70	- 72	- 72	- 88	- 71
En % du PIB	- 3,0%	- 3,0%	- 2,9%	- 3,8%	- 2,9%
En % du déficit public de l'année	110%	132%	96%	43%	44%
Détail n°1 Cotisations employeurs et salariés au taux de droit commun					
2 Cotisations COR	256	262	262	251	273
3 Dont surcotisations employeurs publics (État, EPA, CL, hôpitaux) à PCMR FPE et CNRACL	- 43	- 43	- 44	- 45	- 45
4 Cotisations au taux de droit commun = 2 - 3 : comprend 24 Md€ de cotisations des employeurs publics	213	218	218	207	228
Détail n°2 Impôts et taxes transférés aux caisses de retraites					
TOTAL DONT	36	37	43	44	46
CSG brute finançant le FSV	16,626	17,176	17,402	16,863	17,905
TVA transférée directement aux caisses de retraites AGIRC-ARRCO (exonérations de cotisations)	0,000	0,000	5,417	4,979	5,427
Taxe sur les salaires, part CNAV	5,207	5,111	6,194	7,759	8,208
Contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS)	3,584	3,779	3,902	4,109	3,664
Forfait social, part CNAV	5,495	5,715	5,253	5,427	5,132
Contributions avantages préretraites	0,407	0,355	0,331	0,284	0,315
Autres impôts et taxes	0,004	0,035	0,012	0,029	0,029
Contribution tarifaire d'acheminement CTA (déficit IEF)	1,435	1,529	1,598	1,665	1,721
Droits sur les boissons (déficit exploitants agricoles base)	2,841	2,817	2,847	2,770	2,909
Droits sur les boissons (déficit exploitants agricoles complémentaire)	0,293	0,304	0,315	0,323	0,314
Droits de plaidoirie (CNBF avocats base)	0,086	0,087	0,095	0,108	0,105
Détail n°3 Subventions des administrations aux régimes de retraites obligatoires					
7 pm: SUBVENTIONS ACCORDÉES AUX CAISSES DE RETRAITES = 8 + 9 + 10 + 11	66	67	68	70	72
8 Surcotisations employeurs publics (État, EPA, CL, hôpitaux) à PCMR FPE ET CNRACL	43	43	44	45	45
Dont État direct	31	31	32	32	32
Dont État à travers le financement des EPA, employeurs de fonctionnaires mis à disposition (universités, EPLE, etc.)	4	4	5	5	5
Dont État à travers la Banque de France	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
Dont surcotisations à la charge des collectivités locales et hôpitaux (CNAM)	7	7	7	7	8
9 Subventions d'équilibre de l'État aux régimes spéciaux	7	8	7	8	7
10 Subventions de l'État pour compensation d'exonérations ciblées de cotisations de retraites	3	3	3	4	5
11 Subventions de CNAF, UNÉDIC et CNAM aux caisses de retraites pour dépenses de solidarité	13	13	13	14	14
Détail n°4 Répartition estimée des déficits retraites entre administrations					
Impact en déficit de l'administration centrale État + opérateurs	46	47	47	49	50
Impact en déficit des administrations sociales avec les hôpitaux publics (subventions et surcotisation)	20	22	21	35	18
Impact des déficits sur les administrations locales (surcotisation CNRACL)	4	4	4	4	4
Total déficits	70	72	72	88	71