

# Les comptes de la Sécurité sociale et le redressement des finances publiques

JEAN-PASCAL BEAUFRET

---

Dans un article récent (voir *Commentaire* n° 182/été 2023), Jean-Pascal Beaufret démontrait que, en dépit d'une image comptable apparemment rassurante, les régimes de retraites sont, de fait, structurellement déficitaires. Dans le présent article, l'auteur étend sa méthode d'analyse à l'ensemble des régimes sociaux avec des conclusions similaires. Il aboutit à une estimation du déficit « économique » des régimes sociaux obligatoires de Sécurité sociale plus de quatre fois supérieure à leur déficit officiel et égale à la moitié du déficit public de la France. Ce constat est clef pour isoler les causes économiques de ce déficit et les moyens de le maîtriser.

COMMENTAIRE

---

On sait que le niveau et la diversité des prestations font du modèle social français un des plus généreux et coûteux au monde<sup>1</sup>. Avec près de 1 000 milliards d'euros (Md€), soit 32 % des 3 000 Md€ de PIB en 2025, les dépenses sociales dépassent de 150 Md€ la moyenne de celles des pays de l'Union européenne. Et il est clair que, sans mesures correctrices, le vieillissement continuera à accroître les dépenses de retraites et de santé plus rapidement que l'activité économique dans un contexte de croissance faible.

La loi fixe le niveau de la couverture sociale qui représente, avec 922 Md€ en 2024, 55 % de la dépense publique sous deux formes différentes :

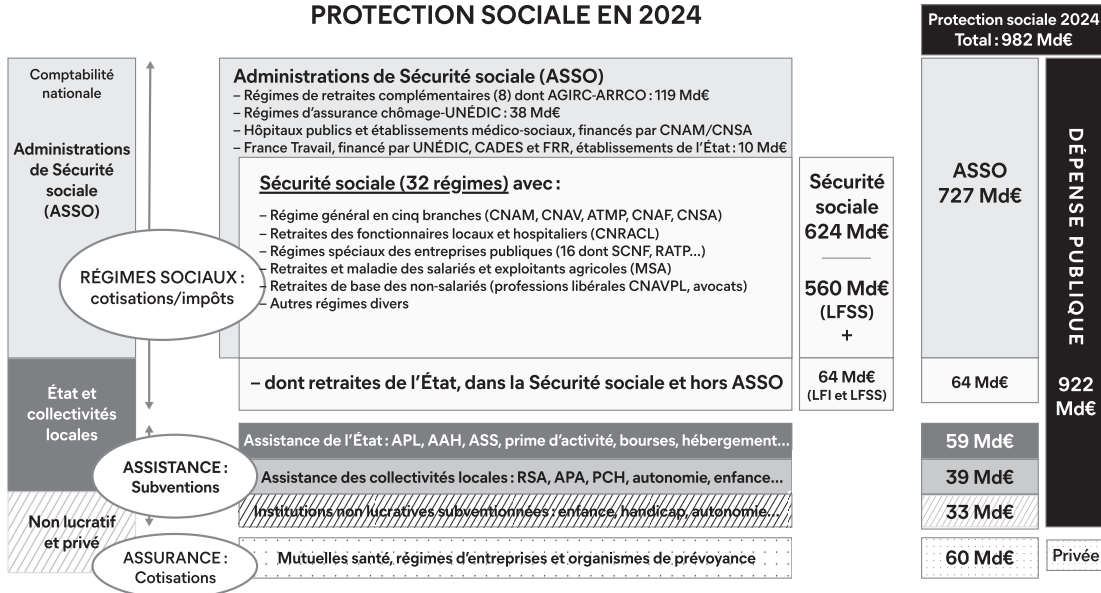
– des prestations d'assistance sociale de 131 Md€ financées par les budgets de l'État et des collectivités locales, sans ressources spécifiques affectées (revenu de solidarité active-RSA, prime d'activité, aides personnelles au logement-APL, aides financières à l'autonomie, au handicap ou à l'enfance), dont le coût vient en concurrence avec les autres actions publiques dans les besoins de financement ;

– des régimes sociaux pour 791 Md€, avec les 32 régimes de la Sécurité sociale répartis en cinq branches (maladie, accident, vieillesse, autonomie et famille) mais aussi avec les retraites complémentaires et le chômage. La couverture des régimes doit être, en principe, assurée en totalité par des cotisations et des impôts, spécifiquement affectés par le Parlement. La présente note analyse les comptes de ces régimes sur la période 2017-2025.

---

1. Voir TH. BÉRUT ET AL., « La protection sociale en Europe en 2023 », Les dossiers de la DRESS, n° 127, 29 janvier 2025, consultable en ligne.

## PROTECTION SOCIALE EN 2024



Source : DRESS, 18 décembre 2025. NB : Les dépenses en Md€ 2024 sont hors transferts entre administrations.

Lecture : La protection sociale comprend trois parties : les régimes sociaux, l'assistance et des assurances privées. Les dépenses publiques de protection sociale sont sous la responsabilité d'une multitude de régimes, mais aussi de l'État et des collectivités locales. Au sein des régimes sociaux, le régime général de la Sécurité sociale au sens strict et les 31 autres régimes associés ne représentent que 79 % du total. À l'inverse, les administrations de Sécurité sociale (comptes de la nation), plus vastes que la seule Sécurité sociale, ne comprennent pas certains régimes de Sécurité sociale, dont celui des retraites de l'État. Cette architecture éclatée et imbriquée n'est pas compréhensible par une large fraction des observateurs attentifs et masque les enjeux financiers.

Si l'importance des dépenses des régimes sociaux est bien connue, en revanche, leur contribution réelle aux déficits publics et à la dette reste inconnue. C'est une lacune grave. Le paradoxe saisissant est que l'importance des dépenses des régimes sociaux ne se traduit pas dans les déficits publics d'ensemble officiels.

Ainsi, dans le cadrage essentiel que vote le Parlement, en article premier des lois de financement annuelles ou pluriannuelles, les « administrations de Sécurité sociale (ASSO) » sont réputées ne concourir à aucun déficit et, au contraire, être à l'origine d'excédents<sup>2</sup>. Certes, les Français sont habitués à ce que les comptes de la Sécurité sociale au sens strict soient en déficit, continu depuis 1991, mais pour des montants limités d'un maximum de -23 Md€ par an<sup>3</sup> (période 2011-2025), très sous-estimé par rapport au poids de la Sécurité sociale dans les dépenses

publiques. En 2026, le besoin de financement réel des dépenses de Sécurité sociale dépassera 70 Md€, bien au-delà du déficit voté de -19 Md€ dans la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) du 30 décembre 2025.

Plus généralement, si chacun les déplore, personne n'explique précisément l'origine des déficits en France. Liées tantôt à l'inefficacité de l'État, au millefeuille territorial ou au modèle social, les causes citées ne sont ni quantifiées, ni classées par importance, ce qui permet de rester dans une description vague, sans issue. Le diagnostic des causes réelles n'est pas partagé avec les Français. À défaut d'un constat commun et répété, aucun début de consensus ne peut naître sur la priorité des réformes et sur les sacrifices auxquels consentir.

Comme exposé par un cahier sur les retraites<sup>4</sup>, l'absence d'indication sur l'origine des déficits

2. Hors pandémie de Covid-19, en 2020-2021.

3. Solde officiel (année 2025), montant le plus élevé des déficits depuis 2011, hors pandémie de Covid-19, en 2020-2021.

4. Voir J.-P. BEAUFRET, Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites. Note pour le premier président de la Cour des comptes, Fondapol, février 2025.

vient d'une présentation des comptes publics désuète<sup>5</sup> et trompeuse : par le jeu de classements et de refinancements, on attribue tous les déficits à l'État central, en masquant le besoin de financement des autres secteurs et surtout celui des régimes sociaux<sup>6</sup>. En reconstituant la contribution des régimes sociaux aux déficits publics d'ensemble<sup>7</sup>, il importe donc de comprendre comment corriger nos indicateurs financiers, pour traduire la réalité. Cette modification des informations financières est facile à réaliser dans des délais brefs, au moins de manière informative (propositions 1 à 4 ci-après).

À partir de là, on peut estimer l'excès de dépenses des régimes sociaux par rapport à ce qu'autorise le niveau d'activité actuel en France. Question «tabou» jamais posée, mais cruciale pour l'avenir : de combien devrait être graduellement réduite la protection des régimes sociaux pour être compatible avec une activité économique en croissance faible ? La présente note établit que la protection des régimes sociaux excède d'environ 15 % ce que les ressources réelles tirées de l'activité permettent de financer aujourd'hui (proposition 5 ci-après).

### Un champ comptable non pertinent

Les articles n° 1 des lois de financement répartissent dépenses et déficits entre trois sous-secteurs des administrations : centrales (APUC), locales (APUL) et de Sécurité sociale (ASSO). Ces articles font régulièrement apparaître des excédents des ASSO<sup>8</sup> à hauteur de 0,1 % à 0,5 % du PIB depuis 2017. Cette information

va à l'encontre du bon sens. La présentation des ASSO au Parlement repose en effet sur trois artifices de périmètre :

– Le régime vieillesse des fonctionnaires de l'État n'est pas inclus dans les administrations de Sécurité sociale alors même qu'il l'est dans les comptes de la Sécurité sociale, parce qu'il est géré en direct par l'État. En 2024, ce classement réduit ainsi les dépenses des ASSO de 64 Md€ et améliore leur solde d'environ 44 Md€, si l'on veut bien admettre l'évidence que les contributions d'équilibre de l'État aux retraites des fonctionnaires ne sont pas des cotisations mais sont pour l'essentiel des subventions<sup>9</sup>. Tel serait le cas si une caisse de retraites des fonctionnaires de l'État séparée existait, avec des cotisations au même niveau que celui du reste des salariés, complétées par une subvention. Il serait aisé de simuler une telle organisation, indispensable<sup>10</sup>.

– L'établissement public, «caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)», classé avec l'État à sa création en 1996, a été reclassé à tort en 2011 avec les ASSO, ce qui ajoute au secteur social environ 16 Md€ de recettes fiscales de CRDS et de CSG<sup>11</sup>, destinées à amortir des emprunts, et améliore leur solde. Or la dette de la CADES est une dette de l'État<sup>12</sup> et non une dette de la Sécurité sociale, qui en a été déchargée. Mais surtout, il est illégitime de mettre en face des dépenses de prestations courantes des recettes qui, destinées à rembourser le principal des emprunts, financent des prestations des années antérieures. Un avertissement a d'ailleurs été introduit dans les articles liminaires sur ce point.

– Enfin, les comptes des ASSO sont présentés dans les lois de financement *après* des opérations de refinancement entre administrations,

5. Résultant de l'institution des LFSS en 1995 et de certaines dispositions de la loi organique de 2001.

6. Comme l'écrit Édouard Philippe, ancien Premier ministre, dans un ouvrage intitulé *Le Prix de nos mensonges* (JC Lattès, 2025) : «Le pire est que ces tours de passe-passe comptables, parfaitement documentés, n'apparaissent pas en tant que tels dans notre comptabilité publique. (...) nous avons réussi à monter un système suffisamment opaque pour que personne ne voie vraiment ce qui se passe.» D'autres voix (François Bayrou, ancien Premier ministre, dans le discours de politique générale du 14 janvier 2025 après une note du Plan de 2022; Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre, dans une tribune à *L'Opinion* en avril 2024; Bruno Le Maire, ancien ministre des Finances, dans son intervention devant la commission d'enquête de l'Assemblée nationale le 12 décembre 2024; Amélie de Montchalin, ministre chargée des Comptes publics dans des réponses à l'Assemblée nationale des 21 et 30 octobre 2025) se sont élevées en 2024 et 2025 contre cette situation, mais sans que le budget 2026 de l'État ou de la Sécurité sociale ne permette de lever l'aveuglement collectif.

7. Sur la base des données des rapports annuels à la Commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS).

8. Hors pandémie de Covid-19, en 2020-2021.

9. Voir à cet égard le cahier Fondapol précité, la réponse d'Amélie de Montchalin, ministre chargée des Comptes publics, à l'Assemblée nationale le 21 octobre 2025 et le document annexe à la LFI 2026 du 24 octobre 2025 «Jaune Pensions» sur le déficit des retraites de l'État.

10. Il en est de même des contributions d'équilibre élevées et en forte croissance versées par les collectivités locales et les hôpitaux au régime des fonctionnaires locaux et hospitaliers, la CNRACL, quant à lui classé dans les ASSO, contrairement aux fonctionnaires de l'État.

11. CRDS : contribution pour le remboursement de la dette sociale ; CSG : contribution sociale généralisée.

12. Dette indirecte, d'ailleurs gérée par convention depuis 2017 par un service de l'État, l'Agence France Trésor.

appelées « transferts », en fait des subventions de l'État vers la Sécurité sociale. Une publication en comptes « combinés » ou consolidés obligerait à mettre de côté les opérations d'équilibrage entre administrations, puisque ces subventions sont logiquement éliminées dans les comptes d'ensemble transmis à l'Union européenne.

Par ailleurs, le très vaste ensemble des ASSO n'est pas détaillé par domaine (vieillesse, maladie, famille, chômage)<sup>13</sup> mettant en regard pour

13. Sauf pour les dépenses par fonction (nomenclature COFOG), mais sans qu'elles soient rapprochées des recettes affectées.

chacun les dépenses externes avec les cotisations ou impôts affectés. La taille des principaux types d'intervention (vieillesse, maladie) justifierait pleinement des sous-comptes dans les comptes de la nation en dépenses et recettes, expliquant les soldes réels des grandes branches.

Une fois corrigés ces artifices de classement et de qualification des opérations, les administrations de Sécurité sociale ont été à l'origine non pas d'excédents comme voté, mais de -587 Md€ de besoin de financement entre 2017 et 2025, soit 50 % des déficits publics de la période, ce qui n'est pas surprenant puisqu'elles ont aussi représenté 49 % des dépenses publiques.

**TABLEAU 1** Solde corrigé estimé des administrations de Sécurité sociale (ASSO) (contribution au déficit d'ensemble)

2017-2025 en Md€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	CUMUL	TOUTES APU CUMUL 17-25	Ratio ASSO / APU en %
Dépenses des ASSO publiées, y compris transferts	598	610	624	662	686	707	737	778	795	6 196	-13 455	46 %
Soldes publiés (articles liminaires des LFI/LFSS)	3	9	12	-48	-20	9	12	1	6	-16	-1 171	1 %
Dépenses corrigées des ASSO avant transferts et avec retraites FPE	638	651	663	697	720	742	776	819	837	6 544	-13 455	49 %
Contribution des ASSO au déficit public (hors recettes CADES et avec charges FPE)	-58	-53	-50	-106	-78	-55	-57	-66	-63	-587	-1 171	50 %

Source : Insee série T\_3212, 5 novembre 2025.

**Proposition n° 1 :** Fournir, à l'appui des lois de financement, les dépenses, recettes et solde des ASSO sans les produits fiscaux CADES et en y intégrant le régime des retraites de la fonction publique de l'État sur la base de taux de cotisations de droit commun (28 %), comme s'il s'agissait d'une caisse de retraite séparée.

Un ajustement identique devrait être envisagé pour le régime des fonctionnaires locaux et hospitaliers (CNRACL). Produire le détail en dépenses et recettes des ASSO pour les retraites et la maladie.

### Un champ comptable incomplet

Le vote détaillé des comptes de la Sécurité sociale en LFSS ne porte que sur 79 % des dépenses des régimes sociaux. Ils excluent donc 21 % des prestations obligatoires, les retraites complémentaires (119 Md€ de prestations, 29 % des retraites en 2024) et l'indemnisation du chômage (38 Md€ de prestations)<sup>14</sup>, au motif qu'issus d'accords interprofessionnels, ces régimes

14. Dépenses externes hors transferts à France Travail et à l'État et aux régimes de retraites complémentaires.

relèveraient de la décision des partenaires sociaux.

Cette lacune dans les comptes a été souvent débattue. Pourtant, des évolutions importantes et récentes depuis 2018 auraient dû faire évoluer l'organisation financière vers le rassemblement de tous les régimes sociaux dans un compte financier unique. En particulier, le partage de la CSG avec l'UNÉDIC en 2018, la modification de sa gouvernance (lettres d'instructions du gouvernement), l'affectation nouvelle de TVA à l'AGIRC-ARRCO

et à l'UNÉDIC en 2019 sont des facteurs qui justifieraient une vue financière d'ensemble avec la Sécurité sociale.

Rien n'empêcherait de regrouper les comptes de tous les régimes sociaux obligatoires, dans un document financier infor-

matif, sur un champ proche de celui des ASSO<sup>15</sup>.

15. L'annexe au PLFSS qui informe le Parlement de la situation des régimes hors régimes de Sécurité sociale est très sommaire.

**Proposition n° 2 :** Intégrer dans un document financier informatif les retraites complémentaires et l'assurance chômage aux régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale. Les subventions entre eux seraient éliminées.

### Une information sur les retraites tronquée

Au prétexte que les retraites complémentaires ne font pas partie de la Sécurité sociale, il n'existe pas de compte d'ensemble des retraites (base et complémentaires) soumis à l'examen du Parlement, même à l'occasion des réformes. Le rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale présente les données des retraites de base d'une part, et des retraites complémentaires d'autre part, tardivement pour ces dernières. Mais elles ne sont pas regroupées dans un compte unique<sup>16</sup>.

Un seul compte voté par le Parlement ferait pourtant apparaître que 20 % des ressources du système des retraites ne sont pas des cotisations ou des impôts mais des subventions d'équilibre, ayant un impact sur les déficits publics d'ensemble<sup>17</sup>. Le régime des fonctionnaires de l'État reçoit la moitié du total de ces subventions mais des équilibrages existent aussi pour les autres régimes spéciaux et pour le régime général qui prélève des ressources sur celles des autres caisses de Sécurité sociale. La branche vieillesse est la seule à bénéficier d'importantes subventions.

Dans les rapports sur les retraites, surtout consacrés à un avenir lointain, manquent

deux informations essentielles sur la situation actuelle :

– Une analyse des avantages non contributifs : le système de retraites présente une dimension indépendante des cotisations acquittées, au titre de la solidarité<sup>18</sup>. Plusieurs avantages anciens, comme les suppléments familiaux, les *minimas* de pension, l'octroi de trimestres non cotisés, la possibilité de départs anticipés ou les carrières longues sont prévus par la loi. Or ces dispositifs ne sont ni comptabilisés par chaque caisse, ni publiés par régimes et donc jamais revus par le Parlement. Ils ne sont estimés statistiquement qu'une fois tous les cinq ans pour une année ancienne<sup>19</sup>.

Certaines ressources du système sont fléchées sur les dépenses non contributives, dont 22 Md€ de CSG au travers du fonds de solidarité vieillesse (FSV)<sup>20</sup> et 15 Md€ de prélèvements des retraites sur les ressources des caisses famille et chômage. Mais l'identification de ressources spécifiques n'existe ni pour les régimes d'agents publics, dont la part non contributive est couverte par des subventions globales, ni pour les autres régimes. On ne connaît donc pas le montant total des financements alloués à la part non contributive des retraites.

16. Le rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR) se borne, quant à lui, à fournir une agrégation statistique incomplète de la situation actuelle, qui omet volontairement certains régimes obligatoires (98 % seulement des charges totales y sont décrites) et certaines catégories de dépenses ou de recettes. Cette agrégation n'est pas détaillée par régime; elle est exprimée en % d'un PIB qui change dans le temps et reste imprécise dans la nature des recettes. Elle entretient la confusion et l'opacité sur la situation actuelle.

17. Voir le tableau en annexe 3 : Reconstitution du compte d'ensemble des retraites sur 2021-2025.

18. Le code de la Sécurité sociale assigne aussi au système de retraites un objectif de solidarité au sein de chaque génération, notamment par l'égalité hommes/femmes, la prise en compte des périodes de privation involontaire d'emploi totale ou partielle et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités. Les dépenses non contributives ne sont pas soumises à des conditions de revenu.

19. 2020 pour l'analyse récente de 2025.

20. Supprimé à compter de 2026 avec affectation directe à la branche vieillesse de la CSG qui lui est affectée.

Les dispositifs non contributifs représenteraient environ 78 Md€ de dépenses en 2024<sup>21</sup>. Les retraites effectivement payées sont donc majorées de 25 % au-dessus des droits résultant de cotisations, financés au taux déjà élevé de cotisation de 28 % sur la plupart des rémunérations d'activité. Comme 88 % de retraités sont concernés par au moins une des six catégories d'avantages, ces dispositifs ne paraissent pas relever seulement de la « solidarité » mais contribuent nettement à la générosité globale du système français des retraites<sup>22</sup>.

– **La simulation d'une compensation démographique entre les différents régimes** : compte tenu de l'éclatement du système entre de nombreux régimes, le défaut presque total de compensation des situations démographiques différentes aboutit à des besoins de financement pour certains, et en particulier pour les fonctionnaires de l'État et pour les régimes spéciaux subventionnés.

Pour les retraites de l'État, une large part du déséquilibre démographique provient de la perte

graduelle de plus de 400 000 cotisants de France Télécom et La Poste (sur 2 millions au total) à compter du changement de statut des personnels de ces anciennes administrations en 1997 et 2010, sans que n'ait été réclamé au régime général le produit des cotisations qu'il perçoit sur les salaires des nouveaux agents privés de ces entreprises. Le coût net des retraites de ces anciennes administrations pris en charge par l'État a augmenté et dépasse 7 Md€.

Plus généralement, on estime<sup>23</sup> qu'une compensation du ratio cotisants/retraités, due à l'État par le régime général des salariés, devrait être de l'ordre de 20 Md€ par an. C'est pourquoi les comptes donnent l'impression fautive que le déséquilibre des retraites vient des seuls régimes fonctionnaires, alors qu'il est partagé. L'absence de compensation ne dispense pas d'un éclairage financier sur l'ampleur des écarts démographiques. Le financement des retraites, dont la compensation démographique est, *de facto*, assurée par l'État, ne peut être traité que sur l'ensemble du système.

21. M. CHOPARD *ET AL.*, « Fin 2020, les dispositifs de solidarité représentent 20 % des dépenses de retraite », Les dossiers de la DRESS, n° 130, avril 2025.

22. Voir l'étude périodique « Pensions à la glace », novembre 2025, consultable sur le site de l'OCDE.

23. H. PARIS, « Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué », 19 septembre 2025, consultable sur le site du Conseil d'analyse économique ; « La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré », mai 2024, consultable sur le site de la Cour des comptes.

**Proposition n° 3 :** Produire un compte regroupant toutes les opérations des régimes obligatoires de retraites de base et complémentaires, avec des recettes décrites en termes simples (cotisations, impôts affectés et subventions). Dans la contribution indistincte finançant les retraites de la fonction publique de l'État, assimilée aujourd'hui à une cotisation, identifier la partie de cotisation au taux de droit commun et la partie subvention. Cela est indispensable pour rétablir un coût salarial normal des missions ministérielles et des entités employeurs de fonctionnaires, aujourd'hui anormalement gonflé et sans rapport avec le service fourni. Faire de même pour la CNRACL.

Joindre au compte des retraites une estimation annuelle des dépenses non contributives pour chaque régime et par type de dispositif. Produire, à titre informatif, l'impact financier de la compensation démographique due par le régime général (base et complémentaire) et d'autres régimes aux régimes déséquilibrés d'agents publics.

### Des transferts financiers trompeurs entre administrations publiques

Les régimes de Sécurité sociale échangent d'importantes masses financières avec d'autres administrations et entre eux – mouvements appelés « transferts »<sup>24</sup>, mis en œuvre pour se

substituer à l'État, assurer l'équilibre de certains régimes, déplacer le financement d'une

les affectations de CSG via le fonds de solidarité vieillesse (FSV) ou pour qualifier les remboursements de cotisations et de prestations en cas d'adossement de régimes (cas des industries électriques et gazières ou CNIEG et, à compter de 2025, des quatre régimes spéciaux fermés (SNCF, RATP, Mines, ex-SEITA), confiés à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) à la suite de la réforme des retraites de 2023. Dans les cas de transferts d'équilibrage des régimes, il est donc nécessaire d'employer le terme simplificateur mais clair de « subvention ».

24. Le terme même de « transfert » est ambigu car il désigne des flux très différents les uns des autres. Par exemple, il est utilisé pour caractériser

prestation ou prendre en charge des cotisations. Ces mouvements de fonds ont tous des justifications bien établies mais ne dispensent pas de présenter des comptes simples et clairs, avant ces opérations de refinancement. Hors subventions de l'État, les principaux mouvements récurrents, sont :

- 14 Md€ de charges externes supportées par la Sécurité sociale (8 Md€ par l'assurance maladie pour financer la politique de santé, de prévention et d'aides aux hôpitaux de l'État, notamment par des crédits des agences régionales de santé (ARS)<sup>25</sup> et 6 Md€ par la branche autonomie pour compenser, à la place de l'État, une partie du transfert aux départements en 2004 et 2006 des aides d'assistance à l'autonomie et au handicap (APA et PCH)<sup>26</sup>, ce qui a introduit une confusion entre régimes sociaux et assistance sociale). Pour la seule Sécurité sociale, le versement de transferts à d'autres administrations, nets de ceux reçus, est passé de 5 Md€ à 16 Md€ par an entre 2017 et 2025. La prise en charge par la Sécurité sociale de dépenses d'administrations tierces représente donc autant que son déficit voté en 2024.

- Entre caisses de la Sécurité sociale, des mouvements internes de 16 Md€, contributions de la branche famille (14 Md€) mais aussi accidents du travail et maladies professionnelles

ou AT-MP (2 Md€), essentiellement en faveur de la branche vieillesse (12 Md€ dont les avantages familiaux des retraites) et de la branche maladie (4 Md€).

- À partir des ressources affectées au chômage (cotisations, CSG), l'UNÉDIC supporte 10 Md€ de charge annuelle, à destination des régimes de retraites (points de retraites complémentaires des chômeurs, 2,5 Md€) et de l'État (financement de France Travail, service public national de l'emploi, pour 5 Md€, et reversement à l'État d'allègements de cotisations de 2,5 Md€).

Ces refinancements ont tous des motivations anciennes. Il n'en reste pas moins que le solde lié aux dépenses de chaque branche devient, de ce fait, illisible. Le mécanisme des transferts fait perdre leur sens aux comptes votés, qui ne reflètent pas la part de chaque branche dans le solde d'ensemble des administrations publiques. Pour l'année 2024, par exemple, le solde de la Sécurité sociale serait amélioré de 15 Md€ s'il était établi avant transferts. Les excédents réels des branches famille (14 Md€), autonomie (8 Md€) et AT-MP (3 Md€) auraient plus que compensé le déficit de la branche maladie (-12 Md€), réduit par rapport à la présentation officielle. Le besoin de financement de la Sécurité sociale apparaîtrait alors comme *intégralement* lié à celui de la branche vieillesse (-80 Md€), couvert par les subventions aux retraites.

Depuis 1967, date du premier emploi de ce terme par Georges Pompidou, les Français pensent que le « trou de la Sécu » est essentiellement le déficit de l'assurance maladie. C'est inexact. Sans douter de la nécessité de freiner l'évolution de la dépense maladie, le discours consistant à focaliser l'attention sur cette seule branche évite de mettre en évidence l'obligation de redresser les comptes de la branche vieillesse.

25. Fonds d'intervention régional (FIR) créé en 2012, fonds Objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), Investissement hospitalier ou Santé Publique France (SPF). Un rapport annuel au Parlement fournit des informations sur les cinq missions du FIR, passé de 3,8 Md€ en 2019 à 5,5 Md€ en 2024, dont les indicateurs d'efficacité sont loin d'être clairs. Les dotations sont parfois utilisées pour pallier les difficultés des établissements publics de santé (60 % des crédits du FIR pour près de 4 Md€).

26. Une fraction fixe des ressources propres de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) est ainsi allouée alors même que les prestations concernées sont de l'assistance et n'entrent pas dans le champ des prestations de soins de la caisse.

**Proposition n° 4 :** En complément de la LFSS, fournir des comptes par branche de la Sécurité sociale, avant refinancements entre administrations (transferts/subventions) et non après, sans quoi les soldes par branche n'ont pas de sens. Une telle mesure n'empêche pas l'allocation justifiée d'excédents entre branches et caisses mais permet de mettre en évidence des soldes par branche qui ont une signification au regard des déficits d'ensemble.

## Un excédent structurel des dépenses sur les recettes de l'ordre de 15 %<sup>27</sup>

La Sécurité sociale a présenté un cumul de soldes officiels votés en LFSS de -141 Mde depuis 2017, soit 2,8 % de ses dépenses, équivalents à 12 % des déficits publics d'ensemble de la période<sup>28</sup>. Ces soldes ne reflètent donc pas

27. Les prélèvements obligatoires (cotisations et impôts) qui devraient équilibrer en totalité les dépenses de redistribution, à l'exclusion des transferts.

28. Cet écart a été financé en 2020 par un transfert à l'État, par reprise de dettes de 136 Mde, par la CADES, établissement de l'État qui en a débarrassé les institutions de Sécurité sociale. Au cours de la période, les comptes de la Sécurité sociale ont été affectés par les dépenses additionnelles de la pandémie, estimées à 40 Mde sur quatre ans, ainsi qu'à des pertes de recettes de l'ordre de 50 Mde. Les circonstances exceptionnelles de crise n'expliquent qu'environ 2/3 du déficit officiel depuis 2017. Ils portent aussi la trace de la revalorisation

du tout la contribution effective de la Sécurité sociale aux déficits d'ensemble, puisque ses dépenses et ses recettes ont représenté 37 % des dépenses ou recettes publiques.

Lorsqu'on y inclut les besoins de financement du régime de Sécurité sociale des retraites de l'État et ceux d'autres régimes, aujourd'hui neutralisés dans les soldes en LFSS, la contribution aux déficits publics de la Sécurité sociale s'est établie en réalité à -570 Mde en neuf ans (49 % des déficits publics d'ensemble sur la période), dont environ seulement -90 Mde (dépenses additionnelles et moindres recettes) liés à la pandémie de Covid-19 à partir de 2020.

des rémunérations des personnels soignants dans le cadre du Ségur de la santé (+13 Mde en année pleine) et de l'inflation des années 2022 et 2023.

**TABLEAU 2** Reconstitution estimée de la contribution aux déficits des régimes obligatoires de Sécurité sociale (ROBSS)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)	CUMUL	TOUTES APU 17-25	SÉC. SOC./ APU en %
<b>1 - DÉPENSES TOTALES HORS TRANSFERTS versés aux autres administrations</b>	-481	-492	-501	-523	-547	-571	-591	-623	-646	-4 976	-13 455	37 %
<b>2 - PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AFFECTÉS et autres produits*</b>	427	441	450	430	480	509	534	559	574	4 405	12 284	36 %
<b>3 - BESOIN DE FINANCEMENT (= 1-2) : CONTRIBUTION AU DÉFICIT PUBLIC</b>	-54	-51	-51	-93	-67	-62	-57	-64	-72	-570 466	-1 171	49 %
<b>4 - COUVERT par subventions de l'État pour les retraites et le régime général</b>	54	55	54	59	60	62	64	67	66	-13 %	539	65
<i>dont compensation budgétaire des exonérations ciblées et des cotisations de crise</i>	6	6	6	9	10	8	7	7	7	8		
<i>dont subventions PNR et CADES aux EPS et EMS</i>	0	0	0	0	1	2	3	2	0	8		
<i>dont subventions d'équilibre aux régimes spéciaux branche vieillesse</i>	8	8	8	8	8	8	8	8	8	70		
<i>dont contribution d'équilibre des retraites des fonctionnaires de l'État seul**</i>	40	40	41	42	42	45	46	49	51	397		
<b>5 - SUBVENTIONS (transferts versés moins reçus) VERSÉES aux autres admin.</b>	-5	-5	-6	-5	-17	-19	-18	-18	-17	-109		
<i>dont État et hôpitaux</i>	-5	-5	-6	-7	-13	-12	-9	-9	-9	-79		
<i>dont départements</i>	0	0	0	0	-4	-5	-6	-6	-6	-27		
<i>dont autres régimes versés-reçus, y compris soulte IEG 2020 de 5 Mde</i>	0	0	0	5	0	-2	-3	-3	-1	-3		
<b>6 - SOLDE OFFICIEL VOTE : 6 = 4-3+5</b>	-5	-1	-2	-40	-24	-20	-11	-15	-22	-140 741		12 %
<small>* Cotisations, impôts et autres produits (essentiellement remises industrielles de la santé pour la CNAM et clause sauvegarde maladie)  ** Simplification : la contribution de l'État comprend environ 20 % de cotisation. Elle est toutefois comptée en totalité comme une subvention car les surcotisations/subventions de 5 Mde des opérateurs et de 9 Mde des collectivités et hôpitaux sont, quant à elles, comptées en cotisations</small>										<b>FINANCE PAR REPRISE DETTE CADES 2020</b> <b>136</b>		

Source : Rapport à la CCSS, chiffres de base en Mde.

Aux besoins de financement exceptionnels de crise et à la revalorisation des rémunérations des personnels soignants se sont en effet ajoutés ceux, plus élevés et récurrents, des retraites d'agents publics, y compris régimes spéciaux, qui ont contribué au déficit réel, à hauteur de -48 Mde (2017) à -62 Mde (2025) par an selon les années. Il y a eu beaucoup moins de déficit officiel de la Sécurité sociale, parce que l'État a pris en charge celui des retraites qui en fait partie.

L'existence même d'une dette dite « sociale », de 136 Mde à fin 2025, isolée dans la caisse d'amortissement de la dette sociale, n'a eu aucun

sens, puisque l'État a financé quatre fois plus que les déficits votés de la Sécurité sociale en assumant l'essentiel de la dette sociale réelle.

Contrairement au principe d'équilibre et de solidarité, visant une couverture intégrale des régimes sociaux par des prélèvements obligatoires affectés, les dépenses des régimes de Sécurité sociale ont excédé de 13 % les prélèvements obligatoires et autres produits<sup>29</sup> qui lui ont été alloués (voir tableau 2 ci-dessus).

29. Nets de transferts. Les autres produits ont progressé de 6 Mde à 18 Mde par an de 2017 à 2025, du fait de la croissance forte des remises

Tel n'a pas été le cas pour les retraites complémentaires, neutres sur les déficits publics d'ensemble avant subventions d'autres administrations<sup>30</sup> et surtout pour le régime chômage de l'UNÉDIC, qui a paradoxalement contribué à réduire les déficits publics. De 2017 à 2025, les prélèvements obligatoires affectés au régime (cotisations, CSG et TVA) ont représenté 110 % des prestations d'assurance chômage, pourtant accrues en 2020 et 2021 par la prise en charge exceptionnelle de 12 Md€ pour le chômage partiel de la crise de la Covid-19.

Par une réforme de son financement, l'État a réduit le caractère contributif de l'assurance chômage en supprimant les cotisations salariales et en allégeant les cotisations patronales, remplacées par de la CSG et de la TVA<sup>31</sup>. L'excès des ressources affectées, par rapport aux prestations, a permis :

- d'augmenter à 5 Md€ par an la prise en charge par l'UNÉDIC de l'opérateur national du service public de l'emploi Pôle emploi, devenu le 1<sup>er</sup> janvier 2024 France Travail<sup>32</sup>;
- de poursuivre le financement des retraites complémentaires (points retraites des chômeurs) à hauteur de 2,5 Md€ par an ;
- de contribuer plus récemment à hauteur de 3 Md€ par an au budget de l'État par diminution des compensations d'allègements de cotisations dues par l'État.

Ainsi, l'assurance chômage est un régime social en excédent, mais qui, à hauteur de 10 Md€ par an, se substitue ou finance l'État et les retraites complémentaires. Depuis 2017, sa contribution aux soldes publics a été une capacité de financement de 25 Md€<sup>33</sup>. Pourtant,

conventionnelles sur les produits de santé, et par le rendement de la clause de sauvegarde à la charge des laboratoires pharmaceutiques.

30. De l'UNÉDIC-points des chômeurs et de l'État-subventions budgétaires pour allègements ciblés de cotisations (5 Md€ par an au total).

31. Cette décision est allée à contrecourant du caractère assurantiel du régime, antérieurement, comme pour les retraites, contributif.

32. Qui emploie 53 000 personnes de droit privé, pour un coût total de 7 Md€.

33. Prélèvements obligatoires affectés dont sont déduites les allocations versées.

les comptes de l'UNÉDIC font apparaître un solde comptable de -30 Md€ sur la période et une augmentation en conséquence de sa dette, garantie par l'État, parce que les charges externes qu'il a supportées ont excédé de beaucoup cette capacité contributive.

L'État et les retraites se sont financés sur la dette garantie de l'UNÉDIC, ce qui est absurde. La couverture du régime chômage, motivée par le souci de faire pression sur le niveau des prestations, est source de confusion et rend la contribution du régime aux comptes publics illisible.

\*  
\* \*

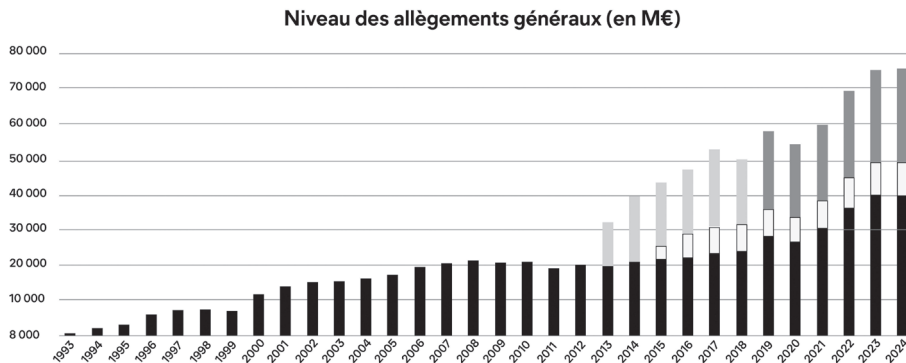
De plus, pour alléger le coût des bas et moyens salaires, l'État a renoncé à des recettes d'IS (crédit d'impôt emploi compétitivité-CICE) puis de TVA : les dépenses totales des régimes sociaux dépassent alors de 15 % environ les prélèvements obligatoires versés.

Principalement liés à ceux de la Sécurité sociale, la contribution aux déficits publics de l'ensemble des régimes sociaux (Sécurité sociale, retraites complémentaires et chômage) a été de -556 Md€ depuis 2017, 47 % des déficits publics de la période, et de -57 Md€ en 2024. Cela signifie qu'il y a eu un excès des dépenses de 10 % sur les prélèvements obligatoires qui leur ont été affectés, y compris les recettes de TVA.

Mais il faut aussi tenir compte de la compensation par l'État, par crédit d'impôt (IS-CICE) puis par affectation de TVA, des allègements de cotisations. Depuis 30 ans, en effet, des allègements de cotisations sociales, sans réduction des dépenses, ont été décidés en vue de préserver l'emploi et d'améliorer la compétitivité de l'économie. Ils sont passés de 3 Md€ en 1995 à 78 Md€ en 2024 pour les seuls allègements généraux sur les bas et moyens salaires<sup>34</sup>.

34. Et à 87 Md€ en incluant les allègements « ciblés » couverts par les subventions du budget de l'État. Les allègements ciblés couvrent une large gamme d'activités, de territoires (outre-mer ou certaines zones

**GRAPHIQUE 1** Évolution des allègements généraux de cotisations sociales entre 1993 et 2024 (hors allègements ciblés)



NB : Réduction générale en noir, CICE en gris clair, allègements famille en blanc, allègements maladie en gris foncé.  
 Source : Rapport des trois Hauts Conseils de juin 2025 « pour un redressement durable de la sécurité sociale », tableau du HCFiPS. Idem Graphique 2 ci-dessous.

Les allègements généraux de cotisations ont connu plusieurs modifications depuis 1993 avec, en 2000, l’instauration d’une compensation de la hausse du SMIC, au moment de la mise en place des 35 heures. En 2013, de nouveaux allègements ont été décidés pour réduire le chômage et abaisser le coût du travail, grâce au CICE, crédit

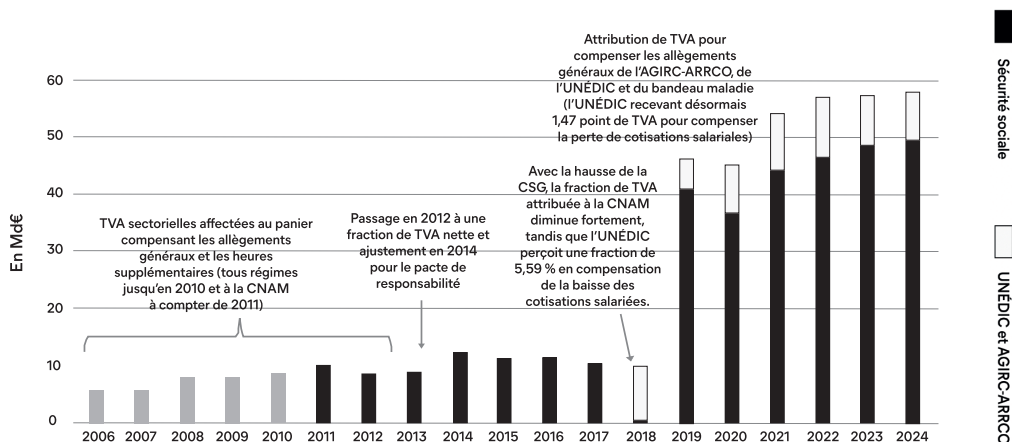
d’impôt sur les sociétés<sup>35</sup>. En 2019, une nouvelle phase est intervenue avec la transformation du CICE en réduction des taux de cotisation maladie, retraites complémentaires et chômage, compensée par des transferts de TVA à la Sécurité sociale, à l’AGIRC-ARRCO et à l’UNÉDIC<sup>36</sup>.

de métropole) ou de petites entreprises, pour 8,4 Mde en 2024, tous régimes confondus, dont 6,9 Mde pour la Sécurité sociale et 1,5 Mde pour les régimes complémentaires et l’UNÉDIC.

35. Calculé à 4 % de la masse salariale jusqu’à 2,5 SMIC puis à 6 %, étendu en 2014 avec le pacte de responsabilité et de solidarité jusqu’à 3,5 SMIC. Le coût cumulé de 109 Mde (2013-2024) et 19 Mde en 2018 était initialement, en 2013 et 2014, supposé gagé par des hausses d’autres impôts.

36. Au total de 10 points au niveau du SMIC, de 10 à 6 points entre le SMIC et 1,6 SMIC et de 6 points entre 1,6 et 2,5 SMIC, y compris l’allègement

**GRAPHIQUE 2** Attribution de recettes de TVA de l’État aux régimes sociaux au cours de la période 2006-2024



**TABLEAU 3** Financement des allègements généraux de cotisations sociales par TVA affectée, 2017-2025 (hors allègements ciblés de cotisations et compensation des exonérations d'assiette – forfait social).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)	CUMUL 17-25
<b>TOTAL DES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX COMPENSÉS TOUS RÉGIMES</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>60</b>	<b>55</b>	<b>61</b>	<b>71</b>	<b>77</b>	<b>78</b>	<b>75</b>	<b>541</b>
TVA AFFECTÉE AUX RÉGIMES SOCIAUX*	10	11	47	45	54	57	58	58	59	400
RÉGIMES OBLIGATOIRES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (ROBSS)	10	1	41	37	44	46	48	49	50	328
RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES	0	0	5	5	5	6	6	7	7	41
UNÉDIC**	0	10	1	3	5	5	3	2	2	31
<b>RECETTES TOTALES DE TVA DE L'ÉTAT</b>	<b>164</b>	<b>170</b>	<b>176</b>	<b>164</b>	<b>187</b>	<b>201</b>	<b>209</b>	<b>211</b>	<b>216</b>	<b>1 698</b>
Part des recettes totales de TVA affectée aux régimes sociaux	6 %	6 %	27 %	27 %	29 %	28 %	28 %	28 %	27 %	24 %
dont TVA antérieure à la baisse des cotisations de 2019	10	11	10	10	10	11	12	12	13	99
<b>SUPPLÉMENT DE TVA AFFECTÉE AUX RÉGIMES SOCIAUX</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>37</b>	<b>35</b>	<b>44</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>300</b>

\*Hors FNAL. \*\*Y compris prélèvements 2023, 2024 et 2025 de 2,0 Md€, 2,6 Md€ et 3,4 Md€ par l'État

La recette de TVA à laquelle l'État a renoncé pour alléger et se substituer aux cotisations sociales représente 24 % des produits de TVA depuis 2017 et 28 % en 2024, pour un montant cumulé de 400 Md€ sur la période et 58 Md€ en 2024. Les montants qui couvrent la baisse des cotisations de 2019 représentent l'essentiel de ce total, soit 300 Md€ estimés sur la période et 46 Md€ en 2024, supplémentaires par rapport à la période antérieure.

Dans le but d'assurer la compétitivité de l'emploi au niveau des bas salaires, l'allègement de cotisations sociales qui a remplacé le crédit d'impôt à l'IS du CICE a donc eu un impact considérable sur les déficits publics d'ensemble des administrations, par dépense (crédit d'impôt) puis réduction des recettes de l'État, puisqu'il n'y a eu, au cours de la même période, ni baisse de prestations ni impôts nouveaux en compensation. En reportant ainsi sur l'État le besoin de financement lié à la baisse des cotisations, les allègements ont aussi exercé un effet d'éviction sur d'autres dépenses publiques.

Il faut, bien entendu, tenir compte du fait que ces aides à l'emploi ont aussi en partie accru l'activité et l'emploi en France et, de ce fait, les recettes publiques. Les études sur ce point présentent des résultats variables. Pour certaines, les allègements CICE et ultérieurs n'ont abouti à aucune création d'emploi ; pour d'autres, elles ont concouru à augmenter le nombre des emplois jusqu'à 240 000<sup>37</sup>. Mais, sans les allègements, il

est probable qu'emplois et cotisations auraient été réduits. L'incidence globale sur les soldes des administrations publiques relève alors non plus du seul constat financier, mais de modèles permettant d'en mesurer aussi les effets économiques et financiers indirects sur les régimes sociaux et sur les soldes de l'État.

Il reste que le niveau des cotisations effectivement payées par les actifs fournit en lui-même une bonne indication de la capacité contributive de l'économie et du nombre d'emplois. Les dépenses des régimes sociaux peuvent donc être mises en regard du niveau des recettes de cotisations et d'impôts effectivement perçus, après allègement. Ce rapprochement montre que les dépenses, tous régimes sociaux confondus, dépassent la capacité contributive de l'économie d'environ 15 %<sup>38</sup>, estimation raisonnable de la réduction nécessaire des dépenses permettant de rééquilibrer les comptes des régimes sociaux.

De manière schématique, 1 000 € de dépenses finales des régimes sociaux ont été financés en 2024 par des cotisations, par la CSG et d'autres impôts affectés de 850 €. Au-delà, elles ont été couvertes par 60 € de renonciation de l'État à des recettes de TVA pour alléger le coût des bas salaires en se substituant à des cotisations et par 90 € de subventions de l'État, principalement à la branche vieillesse. Il manque donc 150 € de prélèvements obligatoires effectivement versés pour financer 1 000 € de dépenses des régimes sociaux en 2024.

accessoire des cotisations au Fonds national des aides au logement.

37. Voir notamment FRANCE STRATÉGIE, « Évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi : synthèse des travaux d'approfondissement », 17 septembre 2020, et BANQUE DE FRANCE, 2020.

38. Voir le tableau en annexe 4.

**Proposition n° 5 :** Établir une règle de niveau loi organique selon laquelle l'excès des dépenses des régimes sociaux sur les prélèvements obligatoires affectés par le Parlement est résorbé de droit par une réduction des dépenses dans un délai maximum de quatre ans, horizon des LFSS.

En pratique, mettre en œuvre une règle de ce type aboutirait à appliquer à la revalorisation légale des retraites, pendant plusieurs années, un coefficient de soutenabilité lié à la croissance du nombre de retraités, conduisant à une désindexation partielle ou totale des prestations (système allemand depuis 2004). Accessoirement, la règle pourrait aussi aboutir à relever le reste à charge des dépenses maladie.

Des choix collectifs éclairés obligent à une information complète et pertinente. Celle votée par le Parlement en matière de financement des dépenses sociales ne l'est pas. On se satisfait d'un processus qui ne rend ni à l'État ni à la Sécurité sociale ce qui leur revient. Le partage du financement entre les deux aboutit à un déni de réalité. En refusant de s'abstraire d'une organisation financière désuète, la Cour des comptes ne relève pas cette défaillance.

Par un mélange de dépenses définitives et d'équilibrages intermédiaires, jeu de bonneteau entre les régimes, par des classements d'opérations trompeurs, on empêche la détermination de l'origine des déficits en attribuant à l'État les besoins de financement des administrations sociales. Ce n'est pas le résultat de « conventions », de règles internationales ou de techniques comptables. C'est un choix.

Les comptes rendus financiers des régimes sont en cause, car ils sont sur des champs différents, non détaillés dans les données de la comptabilité nationale et présentés dans des comptabilités individuelles de chaque régime, de manière non combinée avec celles des autres régimes et de l'État. Pourtant, l'information est disponible et, sans même modifier les lois d'organisation des finances publiques, il serait facile de produire officiellement les éléments montrant que la dette publique vient pour une très large partie des régimes sociaux<sup>39</sup>. Les propositions ci-dessus permettraient cette transparence.

Certains pensent que l'absence de clarté n'a pas d'importance puisque l'État « pourrait » transférer à la Sécurité sociale encore plus de recettes de

TVA pour l'équilibrer à la place des subventions actuelles, sans changer le déficit public d'ensemble. Mais l'État a déjà renoncé à près de 30 % des produits de la TVA pour alléger le coût du travail, lui-même lié à l'excès des dépenses sociales et sans combler le déficit. À taux de TVA constant, l'essentiel des recettes de TVA résiduelles de l'État, soit environ 100 Md€, devrait être engagé. Une telle évolution du financement marquerait de manière durable la priorité constante donnée à la distribution de revenus de remplacement sur des emplois d'avenir (éducation, recherche, sécurité, équipement et attractivité du territoire).

D'autres veulent continuer à alléger le coût du travail au-dessus des bas salaires, en augmentant les taux de TVA et en abaissant le niveau encore élevé des cotisations. Dans tous les cas, une transformation du financement ne changera pas le constat d'une protection par les régimes sociaux, notamment pour les retraites, trop généreuse par rapport à ce que l'activité économique peut financer. Et cette situation n'est pas liée au seul vieillissement, comparable ou moins accentué que dans l'Union européenne, mais aussi à la générosité relative des prestations.

C'est pourquoi l'instauration d'une règle d'or obligeant, de droit, à une réduction des dépenses des régimes sociaux quand celles-ci dépassent le niveau élevé des prélèvements obligatoires affectés est nécessaire. Une telle règle supposerait une loi de niveau organique. Le niveau de consensus associé à cette démarche demande d'établir au préalable une réelle et indispensable transparence des comptes sociaux.

---

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.

39. Voir à cet égard le très précieux historique de l'évolution de la dérive des dépenses et de la dette sociale ainsi générée dans l'ouvrage de Nicolas Dufourcq *La Dette sociale de la France. 1974-2024*, Odile Jacob, 2025 (recensé dans ce même numéro par L.-Ch. Viossat, p. 218).

## ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE

La reconstitution de la contribution des dépenses des régimes sociaux aux déficits publics se fonde sur deux principes bien établis :

– **Un déficit public est la différence entre des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires (cotisations et impôts)<sup>1</sup>.** Comme pour toutes les administrations, la contribution des régimes sociaux aux déficits publics est la différence entre les dépenses externes de ces régimes et les prélèvements obligatoires qui leur sont, de droit, affectés par le Parlement, à l'exclusion des refinancements entre administrations, appelés « transferts ». Ceux-ci sont en effet éliminés dans le solde d'ensemble des administrations (les dépenses des unes étant les recettes des autres). La méthode revient à consolider ou à « combiner » les comptes des régimes dans l'ensemble des administrations publiques<sup>2</sup>. Sans cette approche, on ne sait pas déterminer l'origine des déficits.

– **Par principe, la protection fournie par les régimes sociaux doit être financée entièrement par les prélèvements obligatoires qui lui sont, spécifiquement et de manière assez stable, affectés par le Parlement.** Des raisons d'équilibre financier mais aussi de solidarité le justifient. Les dépenses des régimes sont en effet une redistribution de ressources entre différentes catégories de la population. Les transferts de fonds qu'elles organisent entre malades et bien-portants, entre jeunes et personnes âgées, entre actifs et inactifs ou en faveur des familles n'ont de sens que s'ils trouvent leur contrepartie dans des prélèvements d'égal montant sur des activités productives ou des revenus distribués à d'autres personnes. À défaut, les dépenses des régimes sociaux ne sont pas couvertes par des prélèvements sur ceux qui n'en bénéficient pas. L'oubli de ce principe a endetté la France depuis 1991.

Née d'un excès des prestations sociales sur les prélèvements obligatoires affectés, la dette est un report de charges sur les générations ultérieures, en empiétant sur les autres secteurs d'intervention de la puissance publique. Au contraire, les missions des administrations centrales et locales qui favorisent l'activité économique à venir ne doivent pas, sauf exception, faire l'objet d'affectations spécifiques d'impôts et sont seules à pouvoir justifier un endettement, gagé sur l'activité future<sup>3</sup> qu'elles suscitent ou permettent.

1. Ainsi que des recettes annexes de prestations de services ou de cessions. Voir note de l'Insee en annexe du rapport COR de juin 2025 : « Quelle est la part du déficit des retraites dans les déficits publics ? » : « On aimerait que le déficit des retraites soit la différence entre les dépenses de retraites et les prélèvements affectés. » Dont acte ; pourquoi ne le fait-on pas ?

2. Comme le fait n'importe quel groupe d'institutions publiques ou privées, cotées ou non, au contraire de la comptabilité publique française.

3. Contrairement aux branches de la Sécurité sociale et aux autres régimes, il n'est pas possible de déterminer, par exemple, un déficit de l'éducation, de la défense ou de la sécurité intérieure.

**ANNEXE 2 : CORRECTIONS AUX COMPTES DES ASSO EN COMPTABILITÉ NATIONALE, 2017-2024 (EN Md€)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (p)
<b>DÉPENSES avec transferts telles que publiées en LFSS/LFI</b>	<b>598</b>	<b>610</b>	<b>623</b>	<b>662</b>	<b>686</b>	<b>707</b>	<b>736</b>	<b>778</b>	<b>795</b>
<i>Transferts en dépenses courantes</i>	13	13	14	19	20	21	19	20	
<i>Transferts en dépenses de capital</i>	1	1	1	1	2	2	2	3	
<b>DÉPENSES hors transferts</b>	<b>584</b>	<b>596</b>	<b>608</b>	<b>642</b>	<b>664</b>	<b>684</b>	<b>716</b>	<b>756</b>	<b>772</b>
<b>RECETTES avec transferts telles que publiées en LFSS/LFI</b>	<b>602</b>	<b>620</b>	<b>636</b>	<b>613</b>	<b>666</b>	<b>715</b>	<b>748</b>	<b>780</b>	<b>801</b>
<i>Transferts en dépenses courantes</i>	20	20	20	21	21	24	25	25	25
<i>Transferts en dépenses de capital</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>RECETTES hors transferts</b>	<b>580</b>	<b>599</b>	<b>615</b>	<b>592</b>	<b>645</b>	<b>691</b>	<b>722</b>	<b>754</b>	<b>775</b>
<b>Solde après transferts</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>-48</b>	<b>-20</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>6</b>
<b>Solde avant transferts</b>	<b>-4</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>-49</b>	<b>-19</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>-2</b>	<b>2</b>
<b>CORRECTIONS</b>									
Ajouter aux dépenses celles des retraites de la FPE <i>source CCSS</i>	54	55	55	56	56	58	60	64	65
Déduire des recettes la contribution employeur État* <i>source CCSS</i>	-39	-40	-40	-41	-41	-43	-45	-48	-49
Déduire les recettes CADES affectées au remboursement en principal	-15	-15	-16	-16	-18	-19	-18	-16	-16
<b>DÉPENSES HORS TRANSFERTS, Y COMPRIS RETRAITES DE L'ÉTAT</b>	<b>638</b>	<b>651</b>	<b>663</b>	<b>697</b>	<b>720</b>	<b>742</b>	<b>776</b>	<b>819</b>	<b>837</b>
<b>CONTRIBUTION D'ÉQUILIBRE DES ASSO AUX DÉFICITS PUBLICS D'ENSEMBLE</b>	<b>-58</b>	<b>-53</b>	<b>-50</b>	<b>-106</b>	<b>-78</b>	<b>-55</b>	<b>-57</b>	<b>-66</b>	<b>-63</b>

\* Pour simplifier, la totalité de la contribution d'équilibre est déduite, sans tenir compte de la partie cotisation qui y est incluse (10 Md€). Mais, à l'inverse, les surcotisations/subventions des opérateurs de l'État (5 Md€) et de la CNRACL (9 Md€) ne sont pas déduites. La contribution aux déficits publics d'ensemble des ASSO est améliorée de 4 Md€.

Source : Insee T3212 5/11/2025 jusqu'en 2024.

**ANNEXE 3 : RECONSTITUTION ESTIMÉE D'UN COMPTE UNIQUE ET GLOBAL DES RETRAITES OBLIGATOIRES**

<b>RETRAITES OBLIGATOIRES DE BASE ET COMPLÉMENTAIRES EN Md€</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025 (p)</b>	<b>CUMUL 21-25</b>
<b>1 – DÉPENSES TOTALES (base et complémentaires)*</b>	<b>353</b>	<b>371</b>	<b>389</b>	<b>412</b>	<b>426</b>	<b>1 951</b>
<i>pour mémoire, chiffres du rapport COR de juin 2025</i>	346	362	383	407	419	1 917
<b>2 – PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AFFECTÉS (cotisations et impôts) et autres produits</b>	<b>284</b>	<b>300</b>	<b>320</b>	<b>332</b>	<b>339</b>	<b>1 575</b>
<b>3 – BESOIN DE FINANCEMENT (CONTRIBUTION AU DÉFICIT PUBLIC) : 2-1</b>	<b>-69</b>	<b>-71</b>	<b>-69</b>	<b>-81</b>	<b>-86</b>	<b>-376</b>
<b>4 – COUVERT PAR LES SUBVENTIONS DES ADMINISTRATIONS TIÈRES</b>	<b>74</b>	<b>75</b>	<b>78</b>	<b>83</b>	<b>86</b>	<b>395</b>
Subventions d'équilibre de l'État aux régimes spéciaux	7	7	8	8	8	38
Subvention d'équilibre de l'État et des opérateurs de l'État au régime PCMR (> à 28 %)*	38	39	41	44	45	207
Subvention d'équilibre des collectivités locales et des hôpitaux (CNAM) (> à 28 %)*	7	8	8	9	11	43
Subventions de l'État pour compenser les allègements ciblés de cotisations aux régimes de base	4	3	4	4	4	18
Subvention de l'État pour compenser les allègements ciblés de cotisations pour AGIRC-ARRCO	1	1	1	1	1	5
Subventions des autres branches des ROBSS (CNAF, CNSA : avantages familiaux)	11	11	11	12	12	56
Subvention UNÉDIC pour les points chômage de l'AGIRC-ARRCO et de l'IRCANTEC	4	4	4	4	4	20
Subventions CNAM pour les cotisations des régimes complémentaires des PAM	1	1	1	1	1	4
Ajustements CNAV à l'ACOSS pour allègements généraux cotisations AGIRC-ARRCO à la place de l'État	0	1	1	1	1	4
<b>5 – SOLDES OFFICIELS CCSS DES RÉGIMES DE BASE ET COMPLÉMENTAIRES (3+4)</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>19</b>

\* Subvention calculée par rapport à un taux de cotisation de 28 % pour l'État, ses opérateurs, les collectivités et les hôpitaux

Source : Rapports CCSS.

**ANNEXE 4 : ESTIMATION DE L'EXCÈS DE DÉPENSES DES RÉGIMES PAR RAPPORT AUX PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES HORS TVA ADDITIONNELLE DE SUBSTITUTION AUX COTISATIONS (EN Md€ ET EN %)**

	<b>2017-2025</b>	<b>2024</b>
<b>Dépenses des régimes sociaux hors transferts (ROBSS, RC, UNÉDIC)</b>	<b>-6 293</b>	<b>-781</b>
Contribution aux déficits publics de la Sécurité sociale (ROBSS)	-570	-64
Contribution aux déficits publics des régimes complémentaires de retraites	-11	1
Contribution aux déficits publics de l'UNÉDIC	25	6
<b>TOTAL DE LA CONTRIBUTION DES RÉGIMES SOCIAUX AUX DÉFICITS PUBLICS</b>	<b>-556</b>	<b>-57</b>
<b>Excès des dépenses sur les prélèvements obligatoires</b>	<b>10 %</b>	<b>8 %</b>
<b>Supplément de TVA transféré pour allègements généraux de cotisations</b>	<b>-300</b>	<b>-46</b>
<b>Excès de dépenses sur les prélèvements affectés hors TVA additionnelle</b>	<b>16 %</b>	<b>15 %</b>