

Protection sociale et déficits publics : un message trompeur

JEAN-PASCAL BEAUFRET

La situation des finances publiques en France est préoccupante. La dépense publique y est beaucoup plus élevée que dans le reste de l'Europe. En 2022, elle a atteint 58 % du PIB, soit 7 points de plus que la moyenne de l'UE. En même temps, nos prélèvements obligatoires continuent d'être parmi les plus importants d'Europe.

La protection sociale s'élève à plus de la moitié de la dépense publique : elle représente 32 % du PIB, alors que la moyenne européenne est de 27 %. Plus de 70 % de ces dépenses sociales concernent les personnes âgées, causant, écrit l'auteur de l'article qui suit, « un évident effet d'éviction sur les dépenses publiques d'avenir ». Il est donc temps de prendre à bras-le-corps cette question, sur laquelle les documents publics trompent l'opinion et obscurcissent le débat.

COMMENTAIRE

La situation des finances publiques est préoccupante. Même après la fin des dépenses exceptionnelles liées à la crise de la Covid-19 et à l'inflation, la France garde des déficits de - 5 % du PIB en 2023, c'est-à-dire deux fois plus importants qu'ils ne l'étaient avant 2020 et plus élevés de 2 % du PIB que dans les autres pays de l'Union européenne en moyenne, malgré des prélèvements obligatoires qui continuent à être aussi les plus hauts en Europe.

Avec 58 % du PIB en 2022, la dépense publique dépasse en effet la moyenne européenne de 7 points de PIB. La protection sociale est la cause principale de l'excès de dépenses par rapport à nos partenaires, avec un poids de 32 % dans le PIB contre 27 %. En 2023, sur 1 600 milliards d'euros (Md€) de dépenses publiques, 900 Md€ (soit 56 %) correspondaient à des prestations des administrations de Sécurité sociale (près de 800 Md€) ou à des aides de solidarité

de l'État et des collectivités locales (100 Md€)¹. Plus de 70 % de ces dépenses concernent les personnes âgées, avec un évident effet d'éviction sur les dépenses publiques d'avenir.

Par construction, dans l'organisation d'une couverture sociale par répartition, les dépenses des régimes sociaux financées par des cotisations et des impôts (maladie et accidents du travail, retraites, autonomie, famille, chômage) devraient être totalement équilibrées par ces prélèvements obligatoires sur les entreprises et les personnes actives, sauf à reporter sur le futur la charge de l'entretien des générations antérieures. Pourtant, le système de protection sociale a commencé à s'endetter spécifiquement au début des

1. 867 Md€ sur 1 539 Md€ pour 2022. Ces chiffres proviennent de l'Insee, *Dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2022, novembre 2023*. Voir aussi « La protection sociale en France et en Europe », DREES, décembre 2023.

années 1990. La dette de l'État dite « sociale » et la dette garantie de l'UNÉDIC atteignent encore près de 200 Md€ à la fin de l'année 2022².

Cet endettement est pourtant loin de décrire l'ampleur des besoins de financement du système, car une partie des dépenses d'assurances sociales est financée directement par l'État, lui-même déficitaire. Cette partie des dépenses n'est pas prise en compte dans le déficit affiché de la Sécurité sociale ou dans la dette sociale.

Les différentes causes des déficits publics n'ont, en effet, pas toutes la même portée. Il n'existe pas « un seul déficit public » qui engloberait par exemple l'Éducation nationale, la défense, les interventions économiques, les infrastructures locales en même temps que les prestations sociales, car les besoins de financement liés aux dépenses d'avenir, conditions de surcroûts d'activité et d'emplois attendus, peuvent être légitimement financés par la dette.

Tel n'est pas le cas de la protection sociale, qui devrait être équilibrée année après année et dont l'équilibre financier nécessite un suivi spécifique. Or ce suivi n'est pas correctement réalisé dans nos comptes publics. En particulier, la présentation financière qui en est faite dans les documents officiels continue d'affirmer que les interventions des administrations sociales sont excédentaires et ne contribuent pas aux déficits publics. Cela est inexact et constitue un discours trompeur.

Le discours trompeur sur les déficits sociaux

Dans les comptes de la nation et dans les lois de programmation financière, les déficits publics sont répartis entre trois secteurs des administrations : les administrations publiques centrales (APUC), c'est-à-dire l'État et ses quelque 400 opérateurs, les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de Sécurité sociale (ASSO), qui comprennent tous les grands régimes d'assurance sociale.

À l'exception des deux années de crise 2020 et 2021, les ASSO, qui ne portent que des prestations sociales et leurs coûts de gestion et reçoivent principalement des cotisations et des

impôts affectés, sont toujours présentées en excédent, la totalité des déficits publics étant imputée à l'État. Cette présentation est affectée de trois artifices légaux qui la rendent trompeuse, dont deux effets de périmètre :

1. Les ASSO ne comprennent pas le régime de Sécurité sociale de retraites des fonctionnaires civils et militaires de l'État³, parce que ce régime, de manière critiquable, n'est pas identifié dans une caisse de retraites distincte mais géré par un service et dans les comptes de l'État⁴. Le régime enregistre 60 Md€ de dépenses. Il est très déficitaire du fait de sa démographie (0,9 cotisant pour 1 retraité) et des avantages de départ précoce dont bénéficient certaines catégories de fonctionnaires dites actives.

Il est financé par des surcotisations globales, appelées d'ailleurs « contributions d'équilibre » de l'État et de ses opérateurs⁵, calculées sur les traitements des fonctionnaires civils et militaires de l'État à un taux moyen de 98 % contre 28 % maximum pour les salariés du privé. L'ensemble de cette contribution est pris en compte dans les rémunérations des fonctionnaires actifs, ce qui aboutit à l'absurdité par laquelle un employé actif de l'État ou de ses opérateurs coûte, toutes charges comprises, 70 000 € par an alors qu'un salarié d'une entreprise privée revient à 48 000 € par an. En réalité, au-delà des cotisations de retraites normales, l'État et ses opérateurs versent une subvention annuelle d'équilibre, de l'ordre de 40 Md€, aux retraites de leurs anciens employés. Pourtant, ce chiffre n'est jamais admis publiquement et n'est pas inclus dans le solde des administrations de Sécurité sociale.

2. À l'inverse, les ASSO incluent un établissement public de l'État, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), principalement chargée depuis 1996 d'apurer les dettes de la Sécurité sociale en intérêts et surtout en principal, grâce à l'affectation d'impôts (CRDS et CSG, représentant 18 Md€ en 2022). À la fin de

2. Voir Ph. TRAINAR, « Quel avenir pour l'État-providence ? », *Commentaire*, n° 179, 2022/3, p. 591-599.

3. Il est pourtant considéré comme un régime obligatoire de Sécurité sociale et inclus, à solde conventionnellement nul, dans les comptes de la Sécurité sociale.

4. À savoir le compte d'affectation spéciale « pensions », géré par le service des retraites de l'État de la DGFIP.

5. Selon les rapports annuels à la Commission des comptes de la Sécurité sociale, qui ne mentionnent pour les opérateurs que des « cotisations » alors que ces organismes versent la même « contribution d'équilibre » que l'État.

l'année 2022, la CADES devait encore rembourser des déficits passés à hauteur de 136 Md€.

Le classement de la CADES dans les administrations sociales, qui résulte d'une loi de 2005, apporte donc des recettes fiscales au secteur social. Cette situation est anormale puisque, d'une part, la dette portée par l'établissement public est une obligation juridique de l'État et non de l'institution de Sécurité sociale qui en a été débarrassée, et, d'autre part, parce qu'il n'est pas légitime de mettre en face des dépenses courantes de prestations de l'année des recettes fiscales qui couvrent les dépenses des années antérieures, sous forme de remboursements d'emprunts, qui sont une dépense en capital.

3. Enfin, l'Insee fournit un solde des ASSO non consolidé, omettant d'en déduire les subventions entre administrations, qui sont ultérieurement éliminées par construction dans les déficits globaux publiés afin de ne pas compter deux fois la dépense publique de prestations et celle qui a servi à les financer. L'Insee ne fournit pas plus de solde par branche⁶. En raison de

la multiplicité et de la complexité des circuits de financement entre administrations, appelés « transferts », cette présentation ne permet donc pas d'établir des soldes par risque, traduisant la contribution réelle de chacun au déficit public global.

4. Corrigé de ces biais importants, le solde des régimes de Sécurité sociale et assimilés⁷ dans les comptes de la nation serait de - 1,5 % du PIB (soit - 45 Md€) en 2024, proche de son niveau d'avant crise (- 2 % du PIB) sous l'effet ancien et structurel de la contribution très négative de la branche vieillesse (- 2,7 % du PIB)⁸. Or, comme le montre le tableau 1, ils sont présentés comme un excédent de + 0,6 % du PIB.

pour la comparabilité internationale) en fin d'année n + 1 pour l'année n.
7. Retraites complémentaires et chômage.

8. Voir notre article « Retraites obligatoires et déficits publics », *Commentaire*, n° 182, 2023/2, p. 245-254. Le besoin de financement des retraites est partiellement compensé par les excédents de la branche famille, plus récemment par ceux de la branche chômage (après dix ans de déficits) et par la contribution significative de la branche maladie, pourtant en déficit, à l'État, pour sa politique de santé (agences régionales de santé et Santé publique France, principalement).

TABEAU 1 Incidence financière de la protection sociale avant et après corrections retraites FPE et CADES

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
PIB en Md€	2363	2438	2318	2502	2639	2818	2931
Déficit public en Md€	-54	-75	-208	-162	-127	-138	-129
en % PIB	-2,3 %	-3,1 %	-9,0 %	-6,5 %	-4,8 %	-4,9 %	-4,4 %
Présentation officielle							
Administrations centrales APUC et administration locales en % PIB	-2,8 %	-3,7 %	-7,0 %	-5,8 %	-5,2 %	-5,6 %	-5,0 %
Administrations de Sécurité sociale ASSO en % PIB	0,5 %	0,6 %	-2,0 %	-0,7 %	0,4 %	0,7 %	0,6 %
Solde des ASSO en Md€	12	15	-46	-17	10	20	18
Réel corrigé des retraites de l'État et de la CADES, hors transferts							
Administrations centrales APUC et administration locales en % PIB	-0,3 %	-1,2 %	-4,6 %	-3,6 %	-3,0 %	-3,4 %	-2,9 %
Administrations de Sécurité sociale ASSO en % PIB	-2,0 %	-1,9 %	-4,4 %	-2,9 %	-1,8 %	-1,5 %	-1,5 %
Solde corrigé des ASSO en Md€	-47	-45	-101	-73	-49	-41	-45
dont dépenses exceptionnelles de crise Covid			-32	-28			

Sources : Comptes de la nation et RESF 2024.

L'écart important, de 2 à 2,5 % du PIB selon les années, entre la présentation officielle et celle, corrigée, des retraites de la fonction publique de l'État et de la CADES montre que la ventilation analytique des comptes, déterminant l'origine des déficits, est erronée, voire insincère. Si, d'ailleurs, les recettes publiques étaient simplement réparties au *prorata* des dépenses, la protection sociale contribuerait à elle seule à un déficit de - 2,7 % du PIB en 2022⁹.

En réalité, le discours officiel cherche à rassurer les Français sur la permanence de systèmes sociaux généreux et à éviter la prise de conscience de leur caractère insoutenable à terme.

La vieillesse, cause des déficits sociaux

Depuis 2000, le Conseil d'orientation des retraites (COR), avec 42 membres dont 8 parlementaires et 9 administrations, est notamment chargé d'apprécier les conditions de la viabilité de la branche vieillesse et d'établir un diagnostic partagé de la situation.

Depuis l'origine, cette instance, instituée par la loi, a constamment indiqué que le système de retraites, soumis, pour l'avenir, à de fortes contraintes démographiques et économiques, restait encore presque équilibré voire excédentaire dans le présent. Ce constat est inexact car il résulte d'une « convention » par laquelle toutes les subventions d'autres administrations qui financent les régimes de retraites (20 % du total des recettes) sont équivalentes aux ressources naturelles d'un système de retraites par répartition, cotisations (66 %) et impôts affectés (14 %).

Or, comme on l'a vu, dans les comptes publics consolidés transmis par la France à l'Union européenne, les subventions de l'État ou d'autres collectivités publiques aux caisses de retraites s'éliminent avec les recettes correspondantes des caisses pour que les dépenses ne soient pas comptées deux fois. Aux bornes de l'ensemble des retraites, cette consolidation laisse donc un déficit récurrent de - 68 Md€ en 2022, et non un excédent de 4 Md€ comme publié, sur 361 Md€ de retraites regroupées (de manière, du reste, pas tout à fait exhaustive) par le COR.

Ces subventions sont fournies par l'État et ses opérateurs pour l'équilibre du régime des fonctionnaires de l'État (40 Md€), pour celui des régimes

spéciaux (7 Md€)¹⁰ et pour la compensation des exonérations ciblées de cotisations des régimes de salariés privés (4 Md€); par les collectivités locales et les hôpitaux publics, qui versent 8 Md€ de surcotisations (au-delà des taux de droit commun) au régime de leurs agents titulaires, la CNRACL; par les autres caisses de Sécurité sociale, dont la branche famille-CNAF, qui verse 10 Md€ pour les avantages familiaux des retraites du régime général, et la branche chômage-UNÉDIC, qui verse 4 Md€ par an pour les périodes de chômage à l'AGIRC-ARRCO.

Aucune autre branche de la Sécurité sociale ou du chômage ne bénéficie de telles subventions. Pourtant, le COR refuse de publier un solde « avant subventions » qui refléterait la situation réelle de la branche¹¹.

On voit que le déficit de la branche vieillesse ne se limite pas à celui des régimes de fonctionnaires, qui n'en constituent que les deux tiers. En réalité, aucun grand régime de retraites, sauf celui des professions libérales et l'AGIRC-ARRCO, n'est équilibré avant subventions de l'État. Et 30 % des retraites (fonctionnaires, régimes agricoles et régimes spéciaux) sont versées par des régimes qui ont déjà une situation démographique très dégradée, avec moins de 1 cotisant pour 1 retraité, ou qui supportent le coût d'avantages non contributifs élevés.

Les rapports du COR n'estiment d'ailleurs même pas de manière annuelle ces avantages spécifiques s'élevant au total à près de 65 Md€ (94 % des retraités bénéficiant au moins d'un dispositif), que des mesures législatives ont créés au fil du temps sans jamais les revoir à la baisse. La retraite est bien le lieu d'une forme de corporatisme (émiettement) et de clientélisme (avantages spécifiques) à laquelle remédiait à terme la réforme proposée en 2019.

Le discours du COR sur la situation financière actuelle des retraites, jamais contredit, est d'autant plus trompeur qu'il a été constant au cours des six années de débats parlementaires

10. La loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) de 2024 instaure, pour 2025, une affectation de 5 Md€ de TVA à la CNAV en substitution des subventions actuelles pour gérer et financer les déficits des régimes spéciaux « fermés » pour le futur par les réformes de 2020 et 2023 (SNCF, RATP, Mines, etc.), ce qui va réduire encore la clarté du financement des retraites.

11. Voir notre article précité, « Retraites obligatoires et déficits publics », ainsi que l'intervention devant le COR, le 21 septembre 2023 : https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2023-09/Doc_07_Note%20JP.%20Beaufret.pdf.

9. - 56 % d'un déficit de - 4,8 % du PIB.

TABEAU 2 Vue d'ensemble des régimes obligatoires de retraite en 2022

	Régimes de base et FSV	Régimes complém.	Sous-total	Élimination	Total retraites obligatoires
Dépenses	263,6	110,4	374,1	-3,0	371,1
Prestations	258,6	100,1	358,7		358,7
Charges de gestion	2,3	2,9	5,2		5,2
Autres charges (dont financières : 2,834)	0,6	3,4	4,1		4,1
Transferts versés entre régimes de retraites (dont provision RAFF : 2, 579)	2,1	3,9	6,1	-3,0	3,1
Recettes	261,1	117,1	378,2	-3,0	375,2
Cotisations hors État	150,4	98,1	248,5		248,5
Impôts transférés : TVA, CSG, TS, FS, CSS, CTA, droits boissons, préretraites	43,5	7,4	50,9		50,9
Cotisation et impôts non recouvrés	-0,7	0,1	-0,6		-0,6
Autres produits (dont financiers : 3,443)	1,1	4,8	6,0		6,0
Transferts reçus entre régimes de retraite	1,4	1,8	3,1	-3,0	0,1
Subventions reçues des autres administrations, partie des déficits publics					
Prise en charge de cotisations par l'État	3,4	0,9	4,3		4,3
Contribution d'équilibre de l'employeur État (FPE)	43,8		43,8		43,8
Subventions de l'État aux régimes spéciaux	7,5		7,5		7,5
Contribution des autres administrations sociales (CNAF, CNAM, UNÉDIC)	10,7	4,0	14,7		14,7
Solde officiel	-2,5	6,7	4,2	0,0	4,2
Solde avant subventions des autres administrations	-67,9	1,8	-66,1		-66,1

NB : le solde réel vieillesse-FSV avant subventions doit être corrigé d'environ - 3 Md€ pour tenir compte : 1) des cotisations de droit commun comprises dans la contribution totale de l'employeur État (+ 10 Md€); 2) des surcotisations des opérateurs de l'État pour les fonctionnaires qu'ils emploient (- 5 Md€); 3) des surcotisations CNRACL des collectivités locales et hôpitaux (- 8 Md€). Ces deux derniers flux, non identifiés dans les comptes publics, sont en effet comptés dans les cotisations alors qu'ils sont des subventions.

sur le sujet (2018-2023). Au cours de ces années, pas une seule fois n'a été présentée au Parlement une consolidation rigoureuse et exhaustive de l'ensemble des caisses de retraites, qui aurait montré l'importance des subventions reçues par les deux régimes de fonctionnaires, les régimes spéciaux, les régimes agricoles ainsi que le régime général des salariés du privé et contribuant intégralement au déficit public global.

Une réalité financière déformée des risques couverts par la Sécurité sociale

Les comptes publics des régimes obligatoires de base de Sécurité sociale, audités par la Cour des comptes, sont votés dans les lois de financement de la Sécurité sociale. Ce processus, qui, par ailleurs, omet d'inclure environ 130 Md€ de prestations pour les retraites complémentaires et pour la couverture chômage, également obligatoires, est défectueux parce qu'il ne présente pas la contribution des régimes de base de la Sécurité sociale au déficit public global, sur base consolidée.

Les soldes de la Sécurité sociale par branche et pour l'ensemble sont établis en LFSS avec des recettes qui constituent des dépenses pour

d'autres administrations, votées dans la loi de finance initiale (LFI) concomitante pour l'État, voire dans la même LFSS pour les financements apportés par d'autres administrations sociales. Ces flux ne sont pas retraités et ne sont pas éliminés dans les documents publics.

La description des transferts importants entre comptes publics, non corrigés dans le vote des soldes en LFSS, en donne une illustration pour l'année 2022 :

- la branche vieillesse est présentée avec un solde de - 2,5 Md€ mais après des concours des administrations centrales et sociales de 65 Md€ (voir le tableau 2 ci-dessus pour les régimes de base) ;

- la branche famille est présentée en excédent de 2 Md€ après contribution aux retraites alors que le solde des prestations familiales de la CNAF est excédentaire de 12 Md€. Il est certainement possible d'utiliser les excédents de la branche famille pour financer chaque année les déficits d'autres branches, mais il serait important de le dire ;

- la branche maladie (CNAM), présentée en déficit de - 21 Md€, notamment du fait des conséquences récentes du Ségur de la santé (- 14 Md€), verrait cependant son solde négatif

se réduire si l'on en déduisait les transferts et les dépenses effectuées pour le compte de l'État (11 Md€ : agences régionales de santé-FIR, Santé publique France et Fonds de modernisation et d'investissement dans la santé) mais imputées à l'assurance maladie, dont ce n'est pas la mission principale ;

– la branche autonomie, présentée en équilibre, serait en excédent de 5 Md€ si l'on déduisait de ses charges le financement de l'allocation personnalisée à l'autonomie et de la prestation de compensation du handicap, versées par les départements.

Ces transferts ont tous leur justification. En revanche, l'imbrication des flux financiers entretient la confusion. Le vote des deux lois de financement (LFI et LFSS) et le contrôle parlementaire de leur exécution n'informent donc pas correctement sur la contribution des régimes obligatoires de Sécurité sociale et de chaque branche aux déficits publics.

Si les règles en vigueur pour la communication des entreprises cotées s'appliquaient au secteur public, l'État, ses dirigeants et leur auditeur, la Cour des comptes, seraient sanctionnés par le régulateur français AMF ou américain SEC pour des comptes publiés non sincères. Il ne serait pas admis qu'un groupe publie des comptes non consolidés, déplaçant les résultats des différentes activités entre différentes entités du groupe ou avec leur maison mère.

Il serait pourtant simple d'établir, pour les seuls comptes de la Sécurité sociale, une consolidation entre les administrations pour déterminer leur contribution au déficit public global. Le tableau 3 corrige l'ordre de grandeur des soldes qui en résulteraient. La Sécurité sociale ne serait pas en déficit de - 20 Md€ en 2022 mais contribuerait aux déficits publics à hauteur de - 61 Md€.

Personne ne s'alarme de cette situation au motif que l'État « pourrait », à déficit public global constant, répartir différemment les recettes publiques, par exemple en affectant plus de TVA, dont il ne reçoit plus que la moitié, aux régimes de protection sociale. Mais, d'une part, il ne le fait jamais et, d'autre part, l'opération consistant à affecter encore plus d'impôts à la protection sociale obligerait à révéler l'ampleur des besoins. Aucun gouvernement ne veut reconnaître cet état de fait parce qu'il impliquerait la nécessité d'un plan de réduction des prestations, notamment de retraites, ou un plan d'augmentation des dépenses de santé à la charge des patients, qui ont le plus faible reste à charge des pays développés (7,2 %).

Affecter plus d'impôts à la branche vieillesse, au-delà des 14 % actuels de ses ressources, changerait par ailleurs la nature des régimes de retraites, devenant alors moins contributifs puisqu'ils offriraient à certains plus de droits gratuits, ce qui serait difficile à expliquer.

TABEAU 3 Contribution au déficit public 2022 des branches des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale (ROBSS)

	Maladie	Accident	Vieillesse FSV	Famille	Autonomie	Total	Élimination	ROBSS
Dépenses	242,2	14,5	263,6	51,4	35,2	606,8	-14,7	592,1
dont transferts versés (CNAM-État, CNAF-CNAV et handicap)	13,3	1,7	2,1	11,1	5,4	33,6		
Recettes	221,2	16,2	261,1	53,3	35,4	587,2	14,7	572,5
dont impôts et cotisations	204,8	15,3	193,2	51,4	34,7	499,5	3,1	496,4
dont autres produits	10,5	0,6	1,1	0,7	0,1	13,0	-0,1	13,1
dont contributions de l'État (FPE, régimes spéciaux, exo. ciblées)	3,9	0,1	54,7	1,0	0,6	60,4	-0,7	61,1
dont transferts reçus (CNAF et CNAV pour CNAV)	1,9	0,1	12,1	0,2	0,0	14,3	12,5	1,8
Solde publié	-21,0	1,7	-2,5	1,9	0,2	-19,7	0,0	-19,7
Solde réel avant subventions et transferts	-13,6	3,2	-67,9	11,8	5,0	-60,7	0,0	-60,7

NB : le solde réel vieillesse-FSV avant subventions devrait être encore corrigé d'environ - 3 Md€ pour tenir compte : 1) des cotisations de droit commun comprises dans la contribution totale de l'employeur État (+ 10 Md€) ; 2) des surcotisations des opérateurs de l'État pour les fonctionnaires qu'ils emploient (- 5 Md€), jamais explicitées ; 3) des surcotisations CNRACL des collectivités locales et des hôpitaux (- 8 Md€). Ces deux derniers flux, non identifiés dans les comptes publics mais bien réels, sont en effet comptés dans les cotisations alors qu'ils devraient s'ajouter aux subventions.

Source : rapports à la Commission de contrôle des comptes de la Sécurité sociale-CCSS et rapport Cour des comptes.

Le poids important des aides de solidarité

Au-delà des régimes obligatoires de protection sociale, il existe aussi une couverture directe et intégrale par l'État, les collectivités locales (principalement les départements) et les institutions privées subventionnées de prestations de solidarité qui contribuent aux déficits publics, en fonction du mode de financement des collectivités responsables de ces dépenses¹². Les principaux domaines d'intervention pour les administrations centrales et locales sont au titre :

- de la pauvreté, de l'exclusion et de la réinsertion (allocations logement : 16 Md€ de l'État; RSA : 12 Md€ des départements et de l'État; prime d'activité, doublée en 2019 : 10 Md€ de l'État; dispositifs de réinsertion professionnelle : 4 Md€ de l'État et des collectivités locales; allocations

exceptionnelles de solidarité : 3,0 Md€ de l'État; ASS en fin de droits : 2 Md€ de l'État);

- du handicap (AAH et compléments : 13 Md€ de l'État) et de l'accueil des personnes handicapées;
- de la dépendance (APA et PCH : 11 Md€ des départements, auxquels s'ajoutent les prestations d'hébergement des personnes dépendantes);
- de l'accueil et de l'aide sociale à l'enfance (22 Md€ des départements), avec les bourses de scolarité et les crédits d'impôt pour garde d'enfants (État);
- de l'hébergement et des aides aux demandeurs d'asile (4 Md€ de l'État et des institutions non lucratives).

Ainsi, comme le résume le tableau 4, on évalue la contribution directe de l'État et des collectivités locales aux politiques d'aides de solidarité à près de 100 Md€ (deux tiers restant à la charge de l'État).

La protection sociale d'ensemble n'est donc financée qu'à hauteur de 84 % par des prélèvements obligatoires directs ou des recettes propres

12. On peut ainsi considérer que les interventions de l'État à ce titre (d'environ 60 Md€) contribuent à hauteur de 33 % (soit - 20 Md€) au déficit public global (ratio moyen du déficit par rapport à la dépense totale de l'État).

TABEAU 4 Protection sociale au sens large (y compris aides de solidarité de l'État et des collectivités locales)

	2018	2019	2020	2021	2022	en %
Total des emplois de la protection sociale	796	814	876	887	902	des emplois
dont prestations sociales	741	761	814	835	849	
dont ASSO compris, y compris retraites FPE	630	644	681	701	722	80 %
dont APUC-APUL : aides de solidarité** (hors retraites FPE)	81	86	107	99	90	10 %
dont ISLBM (secteur non lucratif au service des ménages, subventionné)	25	26	27	28	30	3 %
dont emplois des entreprises privées (SNF-SF)	59	58	59	58	59	7 %
Total des ressources de la protection sociale	806	828	827	870	913	
dont cotisations hors contribution d'équilibre FPE	429	411	395	423	448	50 %
dont impôts et taxes transférés	211	243	245	262	279	31 %
dont autres recettes des régimes	26	25	18	21	26	3 %
Solde avant contributions publiques	-131	-134	-219	-181	-150	-17 %
Total des contributions publiques	141	148	170	164	161	18 %
Contribution d'équilibre retraites FPE*	41	42	42	43	44	
Autres contributions d'équilibre aux ASSO	16	16	15	17	17	
Contribution des administrations aux aides de solidarité**	84	90	112	105	99	
Solde publié après contributions publiques	10	14	-50	-17	11	

* hors cotisations des opérateurs de l'État (5 Md€) et des employeurs locaux (8 Md€)

** équilibrées par construction, par des ressources provenant des administrations publiques

Source : DREES, rapport annuel sur la protection sociale en Europe pour l'année 2022, 14 décembre 2023.

des régimes. Elle pèse à hauteur d'environ 16 % de son montant total sur les dépenses et les déficits des administrations publiques.

Il revient bien sûr au gouvernement et au Parlement de décider s'il consacre 12 % des dépenses annuelles de l'État à des aides de solidarité, en plus des 11 % de ses dépenses consacrées à équilibrer les retraites (de ses agents et des autres régimes). Il leur revient de décider si le maintien de collectivités départementales est justifié par la gestion des aides pour les populations défavorisées, représentant la moitié des dépenses totales de 75 Md€ des départements, en plus des caisses d'allocations familiales et de France Travail. Mais il leur revient aussi de déclarer de manière transparente la contribution de ces revenus de substitution aux déficits publics et de déterminer leur part dans la dette publique, qu'ils alimentent dans des proportions importantes.

Transparence, désindexation et reste à charge accru

La transparence des comptes, qui est un devoir dans une démocratie avancée, est aussi un préalable à la prise de conscience. Elle est simple à organiser : dans un premier temps, elle nécessite de donner, de manière informative, dans les documents publics, l'estimation du déficit des deux régimes de retraites de fonctionnaires (pensions civiles et militaires de l'État et CNRACL) sur la base d'une référence au taux de cotisation de droit commun payé par tous les autres salariés. Elle consiste aussi à fournir des comptes consolidés des retraites avant subventions des autres administrations.

C'est ce qui a été proposé au COR, dont un nouveau président a été récemment nommé. C'est aussi ce qu'obligeait à faire la réforme des retraites de 2019, votée en première lecture en février 2020 et définitivement abandonnée en 2023, laquelle instaurait une clarté bien supérieure des comptes de la branche vieillesse.

Elle consiste enfin à donner, dans les documents fournis à l'occasion des votes de deux lois financières (LFI et LFSS), la contribution réelle des régimes sociaux dans leur ensemble et de chaque risque aux déficits globaux consolidés, comme le ferait n'importe quelle institution faisant appel public à l'épargne. Tout en arrêtant les comptes de chaque organisme sur base individuelle, retraites complémentaires et UNÉDIC

compris, le Parlement voterait en même temps une ventilation de leurs déficits ou excédents sur base consolidée.

Le Haut Comité pour le financement de la protection sociale, auprès du Premier ministre, ainsi que l'Insee et la Cour des comptes définiraient la méthodologie de cette présentation nouvelle. La communication du gouvernement en serait profondément modifiée et la conscience de l'opinion publique sur les enjeux financiers en serait significativement améliorée.

Dans un deuxième temps, l'organisation de nos finances publiques gagnerait beaucoup à être modifiée par la loi, pour créer une caisse de retraites spécifique des retraités de l'État – élément de la réforme de 2019 –, en optant pour la comptabilisation d'une cotisation représentant «une fraction raisonnable des rémunérations», comme prévu par le système européen de comptabilité nationale, et en reclassant la CADES dans les opérateurs de l'État.

Une loi organique modifierait la présentation des LFSS, devenant des lois sur la protection sociale (régimes de Sécurité sociale et assimilés, d'une part, et aides sociales directes d'autre part) au périmètre exhaustif, permettant d'identifier les subventions envers tous les risques.

Le troisième acte, difficile, sera de convaincre l'opinion que l'indexation généralisée des prestations, notamment de retraites, n'est plus possible si l'on veut assainir la situation des finances publiques. On peut certes rechercher des économies d'efficacité dans les dépenses de fonctionnement des administrations centrales et locales, mais cela ne dispensera pas de réduire graduellement les dépenses, en euros constants, de la protection sociale, surtout pour la branche vieillesse. Les lois de financement pour 2024 le montrent, avec un coût en dépenses publiques de l'indexation totale des retraites de 14 Md€ par an, pour la garantie de pouvoir d'achat des retraités, plus que les économies financières projetées pour 2027 dans la réforme de l'âge obligatoire de départ à 64 ans décidée en avril 2023.

Comme l'a souligné Bruno Le Maire en novembre 2023, «notre modèle social tel qu'il existe aujourd'hui ne nous permettra pas d'arriver à 5 % de taux de chômage», ce qui vise notamment une différenciation plus forte entre les revenus du travail et ceux des inactifs. Une désindexation partielle des retraites rentrait dans cette

recommandation, mais n'a pas été retenue pour 2024. Là encore, dans la réforme de 2019, la discussion annuelle de la revalorisation, usuelle à l'AGIRC-ARCCO (25 % des retraites obligatoires), aurait été généralisée à l'ensemble des retraites, calculées par point pour le futur. Parallèlement, le reste à charge maladie des ménages¹³, qui a constamment baissé depuis dix ans, devrait être revu à la hausse.

Si l'on ne met pas cette démarche en œuvre, il est clair que la crédibilité financière de la France

continuera de se dégrader, avec un affaiblissement des marges de manœuvre sur les dépenses d'avenir et le surcoût d'un endettement excessif accumulé pour l'entretien des générations les plus âgées¹⁴.

¹⁴. Voir sur le même thème P. ARTUS, « Le modèle social français pourra-t-il résister au vieillissement démographique ? », Flash Économie Natixis, 22 janvier 2024.

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.

¹³. Représentant 7,2 % de la consommation de soins ou 8,7 % en comparaison internationale, il est le plus faible de tous les pays de l'OCDE, 6 points en dessous des pays comparables de l'UE.

