

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête visant à lever les incertitudes budgétaires en matière de sécurité sociale

- Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Pascal Beaufret,
inspecteur général des finances à la retraite, ancien
directeur général des impôts. 2
- Présences en réunion..... 13

Jeudi
12 février 2026
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

**Présidence de
Mme Annie Vidal,
présidente
de la commission**



La séance est ouverte à onze heures.

Présidence de Mme Annie Vidal, présidente.

La commission d'enquête procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Pascal Beaufret, inspecteur général des finances à la retraite, ancien directeur général des impôts.

Mme la présidente Annie Vidal. Nous continuons cette journée d'auditions et je remercie de sa présence M. Jean-Pascal Beaufret. Vous êtes un expert en matière financière puisque vous avez occupé divers postes à la fois dans le secteur public, comme inspecteur des finances, chef de service à la direction du Trésor et directeur général des impôts, mais aussi dans de grandes entreprises privées. Vous intervenez fréquemment dans le débat public, notamment sur la question des retraites.

Un questionnaire complet vous a été transmis par notre rapporteure préalablement à cette audition. Toutes les questions qu'il contient ne pourront peut-être pas être abordées, mais nous vous invitons à communiquer ultérieurement les éléments que vous jugeriez utile de porter à notre connaissance.

Avant de vous faire prêter serment et de passer la parole à la rapporteure, il revient à la présidence de poser quelques brèves questions destinées à introduire les débats. Je vous rappelle, à titre liminaire, que nos investigations portent principalement sur la dimension comptable de la protection sociale et sur les incertitudes qui s'y attachent, davantage que sur les choix strictement budgétaires effectués par le pouvoir politique.

Diriez-vous justement que nos normes comptables corsètent et brident nos choix politiques ? Sont-elles une clef d'analyse neutre ou induisent-elles des conséquences sur les choix du législateur ? Par ailleurs, et c'est une question qui pourra servir de base à vos développements : diriez-vous que le système fonctionne bien ? Dans la négative, comment l'améliorer ?

Avant de vous céder la parole, l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment.

(M. Jean-Pascal Beaufret prête serment.)

M. Jean-Pascal Beaufret, inspecteur général des finances à la retraite, ancien directeur général des impôts. Je souhaiterais préciser d'emblée que je m'exprime ici en mon nom propre, en tant que citoyen averti ayant commencé à travailler sur ces sujets en lisant les 1 100 pages d'études d'impact des deux dernières réformes des retraites. J'ai constaté que cette importante documentation ne contenait pas même une seule feuille de compte globale, consolidée, comptable, exacte et certifiée de l'ensemble du système de retraite français. Cela m'a paru si étonnant que je me suis investi dans le sujet, comme un citoyen qui cherche à contribuer à rétablir les finances publiques françaises de l'intérieur, par nous-mêmes et non à la suite de l'intervention d'autres autorités.

Je pense que votre sujet, l'incertitude budgétaire et financière de la protection sociale au sens large, vient moins de l'absence de contrôle interne et des systèmes, que vous analysez avec efficacité séance après séance, que du caractère désuet et trompeur du cadre financier de

la protection sociale en France, qui inclut la sécurité sociale et les autres régimes. J'évoquerai trois raisons pour cela.

La première raison est que les dépenses sont dans une case tandis que leur financement est souvent dans une autre. C'est un jeu de bonneteau que l'on peut déceler à travers les transferts et les subventions croisées entre administrations. La solution est extrêmement simple. Elle vous a été suggérée par M. Robert Ophèle, président de l'Autorité des normes comptables, qui a énoncé la priorité des priorités : présenter des comptes combinés. Je ne parle pas de comptes consolidés car, en termes comptables, cela suppose l'existence d'un capital (*equity*) sur lequel des mouvements interviennent. Ici, il n'y en a pas, ni d'ailleurs de propriétaire global. En revanche, combiner les comptes est fondamental. Sans cela, nous ne comprendrons rien au financement de la sécurité sociale et à son impact. Alors qu'ils étaient entendus au sujet de la Caisse d'amortissement de la dette sociale par les rapporteurs de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale au sujet de la gestion de la dette sociale, les professeurs d'université Rémi Pellet et Philippe Trainar ont dit que les comptes que vous votez n'ont aucun sens. Leurs propos ne concernaient pas uniquement la Caisse d'amortissement de la dette sociale. Ils expliquaient, par exemple, que les soldes par branche de la sécurité sociale sont dépourvus de sens dans la mesure où ils sont calculés après transferts.

La deuxième raison, plus grave à mon avis car la première est assez facile à résoudre, est que des classements d'opérations sont erronés en comptabilité nationale et en comptabilité publique, notamment sur les retraites. Il existe en particulier une confusion entre ce qui relève d'une cotisation et ce qui relève d'une subvention pour les régimes de retraite des fonctionnaires, ce qui fausse considérablement l'ensemble des comptes de la sécurité sociale et de la protection sociale.

La troisième raison pour laquelle ce cadre est désuet et trompeur, c'est le caractère incomplet et tronqué de l'information qui vous est fournie, ainsi qu'aux citoyens, bien qu'elle soit précisément définie sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

Je vous ai déjà communiqué un projet d'article, qui sera probablement publié dans une revue sérieuse dans un mois. J'ai reconstitué les comptes de la sécurité sociale sur neuf ans à partir de la base de données sérieuse que sont les rapports à la Commission des comptes de la sécurité sociale. Selon mes calculs, la sécurité sociale a concouru aux déficits publics à hauteur de 570 milliards d'euros depuis 2017, contre les 141 milliards d'euros que vous avez votés. Cela représente 49 % des déficits publics sur neuf ans. Pour 2024, par exemple, le déficit voté atteint 15 milliards d'euros. En réalité, si l'on affecte les vrais financements aux dépenses concernées, il est de 64 milliards d'euros. Il sera de 71 milliards d'euros en 2025, contre une prévision de 23 milliards d'euros. Vous trouverez le détail de ces calculs, non pas au milliard près, mais au million près, dans l'article à paraître que je mentionnais. L'intérêt est de reconstituer des comptes combinés dans lesquels on relie aux dépenses les prélèvements obligatoires affectés à ces dépenses.

Un point de méthodologie est important : un déficit public correspond à des dépenses considérées publiques, auxquelles sont soustraits des prélèvements obligatoires, cotisations ou impôts, en omettant quelques recettes annexes. Si cette règle vaut pour le déficit public global que nous notifions à l'Union européenne, elle vaut aussi pour les sous-ensembles. Lorsque le Parlement affecte des recettes à un sous-ensemble, qu'il s'agisse des retraites, de la sécurité sociale, de l'assurance maladie ou des collectivités territoriales, on peut calculer un solde en comparant ces recettes aux dépenses. Les transferts ou subventions entre institutions publiques ne changent rien car on ne peut pas compter deux fois une dépense effectuée par une

administration publique pour le financement d'une dépense finale. Il faut retirer les relations intermédiaires entre les institutions publiques pour comprendre l'origine des déficits publics. Or, nos comptes actuels ne nous disent pas si le déficit vient d'un excès de fonctionnaires de l'État, d'une trop grande générosité de la sécurité sociale ou du mille-feuille territorial.

Commençons par évoquer le champ des administrations de sécurité sociale, qui fait l'objet de l'article liminaire des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Il prévoit que l'État engage 500 milliards d'euros de dépenses, les collectivités locales 300 milliards d'euros et les administrations de sécurité sociale près de 900 milliards d'euros en 2024. Mais il vous dit aussi que l'État supporte 90 % du déficit, soit 150 milliards d'euros, et les collectivités locales 20 milliards d'euros quand, hors années de pandémie, les administrations de sécurité sociale sont généralement en excédent. Comment est-il possible que la moitié des dépenses publiques n'engendre aucun déficit, voire des excédents modestes, tandis qu'un tiers de ces dépenses en génère 90 % ? Si, en tant que ménage, il me manque 1 000 euros à la fin du mois, je ne prétendrai pas que certains postes de dépenses étaient bénéficiaires tandis que d'autres étaient déficitaires. Je répartirai le déficit au prorata de mes dépenses. Appliqué aux finances publiques, cela donnerait 33 % du déficit pour l'État, 15 % pour les collectivités locales et 50 % pour les prestations sociales. Les articles liminaires que vous votez sont donc inexacts pour trois raisons.

Premièrement, le périmètre des administrations de sécurité sociale n'inclut pas le régime de sécurité sociale des pensions civiles et militaires de retraite de l'État. C'est pourtant un régime de sécurité sociale, dont vous votez le budget dans la loi de financement de la sécurité sociale et qui représente 64 milliards d'euros en 2024. Il est ontologiquement dans les administrations de sécurité sociale. Or, dans les comptes de comptabilité nationale, il est rapporté dans l'État. S'il existait une caisse autonome des retraites des fonctionnaires, elle deviendrait une administration de sécurité sociale à part entière. Les dépenses des administrations de sécurité sociale sont donc sous-estimées de 64 milliards d'euros, et la contribution du régime des retraites de l'État au déficit d'environ 44 milliards d'euros. On m'oppose le critère institutionnel de la comptabilité nationale, qui fait qu'il faut rapporter ces éléments à l'entité. Pourtant, ce critère n'est pas intangible, comme le montre le déclassement du régime de retraite additionnelle de la fonction publique, finalement classé en fonds de pension privé. Il serait simple de corriger l'article liminaire en y incluant vraiment toutes les administrations de sécurité sociale.

Deuxièmement, l'article que vous votez n'est pas crédible en raison du traitement de la Caisse d'amortissement de la dette sociale. On lui a affecté la contribution au remboursement de la dette sociale, qui est sa véritable ressource, et une partie de la contribution sociale généralisée, ce qui est une politique de sapeur Camember : boucher un trou mais en ouvrir un autre ailleurs, puisque les sommes en question manquent ensuite pour les dépenses courantes. La Caisse d'amortissement de la dette sociale a 16 milliards d'euros de recettes. La mention de la dette sociale dans son nom n'est pas justifiée, car il s'agit d'une dette dont l'État a débarrassé la sécurité sociale. En effet, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale s'est vue refinancée par des emprunts obligatoires émis par la Caisse d'amortissement de la dette sociale. Dans la mesure où il s'agit d'une dette de l'État, inscrire ces recettes dans les comptes des administrations de sécurité sociale est injustifié, d'autant plus que ces 16 milliards d'euros de recettes, affectés au remboursement du principal, sont mis en face des dépenses courantes de sécurité sociale dans les comptes de comptabilité nationale. Cela n'est pas satisfaisant car vous ne pouvez pas inclure un élément qui sert à rembourser le passé dans les dépenses courantes de l'année.

Troisièmement, l'article liminaire que vous votez est établi après transferts. En effet, chaque administration transfère de l'argent aux autres. Dans les lois de financement de la sécurité sociale, vous votez 878 milliards d'euros de dépenses totales en 2024, alors que le compte des administrations publiques représente 110 milliards d'euros de moins. L'article liminaire ne porte pas sur un compte combiné. De ce fait, vous ne pouvez pas comprendre l'impact de chaque sous-secteur de la comptabilité nationale sur le déficit public. Ma proposition est simple : fournir, à l'appui des lois de financement, les dépenses, recettes et soldes des administrations de sécurité sociale sans les produits fiscaux de la Caisse d'amortissement de la dette sociale, en y intégrant le régime de retraite de la fonction publique sur la base de taux de cotisation de droit commun. Il est simplement question que, pour le Parlement, le gouvernement simule ce que serait une caisse de retraite séparée, en enlevant les recettes de la Caisse d'amortissement de la dette sociale. Vous verriez alors que les administrations de sécurité sociale ne sont pas en excédent, mais en déficit de 60 ou 70 milliards d'euros par an.

Une autre remarque est que le champ de la sécurité sociale est incomplet, ce qui entraîne des conséquences importantes. Il ne couvre que 79 % de la protection sociale. Sont exclus les régimes complémentaires de retraite (118 milliards d'euros en 2024), le chômage (37 milliards d'euros) ainsi que les hôpitaux. J'en comprends les raisons historiques, liées au pilotage par les partenaires sociaux. Mais, depuis 2019, l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), le régime chômage et les régimes complémentaires partagent de la taxe sur la valeur ajoutée et de la contribution sociale généralisée avec les organismes de la sécurité sociale. Il n'y a donc plus de raison d'exclure ces régimes d'une vision élargie de la protection sociale, même si les partenaires sociaux gardent l'initiative. Rien n'empêche le gouvernement de fournir un compte consolidé ou combiné de l'ensemble de la protection sociale.

L'une des conséquences de ce champ trop étroit de la sécurité sociale est que l'information sur les retraites est tronquée. Vous ne disposez jamais d'un compte global et comptable des retraites. Il me semble que le premier document officiel à le présenter a été le rapport de la Cour des comptes du 21 février 2025. Il n'y en avait pas pour les réformes de 2019 et 2023. Retraites complémentaires et retraites de base ne sont jamais mises ensemble dans un compte des retraites simple et compréhensible. Ce dernier devrait distinguer les dépenses, prestations contributives et non contributives, et les recettes, qu'elles soient des cotisations, des impôts transférés par le Parlement ou des subventions. Vous verrez alors où est le besoin de financement des retraites. Dans le compte envoyé à Bruxelles, les subventions reçues par les caisses de retraite ne peuvent pas être comptées deux fois, au titre de la dépense de retraite et au titre de la dépense de l'administration qui finance les caisses de retraite. Une division simple serait nécessaire dans un compte unique et consolidé, que le Parlement ne voit jamais.

On me répond qu'il y a les rapports du Conseil d'orientation des retraites. Permettez-moi une remarque de citoyen inquiet : quand les comptes ne sont pas fournis par l'administration sous la responsabilité du gouvernement, mais par un organisme paritaire, ils sont probablement suspects ou discutables. La comptabilité est un art noble. Je m'étonne toujours de voir le soin de discuter la manière de présenter les comptes confiés à un organisme de 41 personnes, comptant 18 représentants professionnels et syndicaux. Or, il n'y a pas de multiples manières de présenter les comptes. Il n'y a que la manière officielle qui est employée dans les documents transmis à l'Union européenne. Les rapports du Conseil d'orientation des retraites sont extrêmement prolixes sur le futur ; concernant le passé toutefois, je conteste le périmètre, qui exclut volontairement le régime de retraite additionnelle de la fonction publique, le régime complémentaire de cinq professions médicales financé par la Caisse nationale de

l'assurance maladie ou encore six à sept régimes spéciaux. L'agrégation statistique du Conseil d'orientation des retraites n'est donc pas un compte des retraites et ne porte, sur le passé, que sur environ 98 % des retraites obligatoires.

L'information est aussi tronquée car il n'y a pas d'individualisation entre cotisations et subventions dans le compte des deux régimes de fonctionnaires, ce qui est grave. Je vous communiquerai un document publié par un universitaire, M. Gabriel Lattanzio, qui montre sur son bulletin de traitement que, pour un revenu brut de 3 100 euros avant impôts sur le revenu, son employeur verse 3 300 euros de cotisations. Si, en tant que professeur, l'État dépense 7 600 euros pour me payer 3 100 euros, je récrimine et je refuse d'entendre que l'éducation nationale manque de moyens. Notons qu'en 2024, 25 % du budget de 87 milliards d'euros du ministère de l'éducation nationale sont consacrés au compte d'affectation spéciale Pensions, et, dans ces 25 %, on peut estimer qu'il y a 6 % de vraies cotisations et 19 % de subventions.

Cette écriture budgétaire du compte d'affectation spéciale Pensions, où une contribution est facturée au ministère et traitée comme une cotisation par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), a de lourdes conséquences sur les comptes publics. Elle majore, de manière non opérationnelle, des dotations ministérielles et elle fausse les comparaisons internationales. En opérant le bon calcul, on découvre que les dépenses sont plutôt moins élevées en France qu'ailleurs. Nous voyons bien le conflit entre les investissements futurs et la retraite. Par ailleurs, lorsqu'il est affirmé que nous avons atteint 2 % du produit intérieur brut en effort de défense, il faut en réalité soustraire 0,3 point consacré au paiement des 10 milliards d'euros de contribution du ministère des armées et des anciens combattants au compte d'affectation spéciale Pensions, la cotisation de l'employeur étant de 126 %. Cette écriture budgétaire affecte aussi la comptabilité nationale, car, selon un principe, une cotisation est une rémunération versée au salarié, qu'il reverse ultérieurement au régime social. Étant une cotisation, elle entre dans la masse salariale, et donc dans la valeur ajoutée des fonctionnaires. Or, le produit intérieur brut est composé d'une valeur ajoutée non marchande, majorée du montant de la part subventions. Une subvention ne peut pas être appelée cotisation. Un auditeur qui constaterait la manière dont ces éléments sont traités dans les comptes émettrait des réserves sur la qualification.

Mme la présidente Annie Vidal. Les magistrats de la Cour des comptes examinent ces éléments.

M. Jean-Pascal Beaufret. Les auditeurs de la Cour des comptes sont tenus par ce qu'ils ont écrit pendant trente ans et par le système dans lequel ils vivent. Le rapport de la Cour des comptes de février 2025 indique que les retraites sont excédentaires, ce qui n'est pas crédible.

Je vous donne un exemple sur la part entre cotisations et subventions, en imaginant une personne qui commence à travailler à 21 ans dans un régime de retraite par répartition, qui part en retraite à 63 ans et qui meurt à 84 ans. Elle passe donc 21 ans pendant lesquels elle reçoit une pension contre 42 ans au cours desquels elle perçoit une rémunération sur laquelle des cotisations sont prélevées. Supposons un système stable, sans problème démographique ni dépenses non contributives dites « de solidarité », quel serait le taux de cotisation de droits contributifs à la retraite par répartition de cette personne ? Si le retraité perçoit les deux tiers de son revenu net antérieur en pension, le taux de cotisation est de 25 %. Ce calcul est logique. Une cotisation achète un droit à la retraite, comme une prime d'assurance. Le taux de cotisation normal dans un régime, hors questions démographiques et solidarité, est de l'ordre de 25 %. Vous vous apercevrez d'ailleurs que la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de

développement économiques sont en dessous de 25 %. En France, le montant s'élève à 28 % pour les salariés mais, en raison d'allègements, il est en réalité plutôt de 26 %.

Ne pas distinguer cotisations et subventions dans le compte d'affectation spéciale Pensions est une grande lacune informationnelle. On me dit que la loi organique relative aux lois de finances nous en empêche. Or, ce n'est pas le cas. Il suffisait de dire, lors de la création du compte d'affectation spéciale Pensions en 2006, que des recettes de l'État autres que les cotisations peuvent le financer. La méthode concrète serait d'inscrire une importante subvention pour ordre dans le compte de la mission retraite, complément du compte d'affectation spéciale Pensions.

Mme la présidente Annie Vidal. Nous comprenons bien vos propos. Pour autant, la Cour des comptes connaît l'article liminaire et elle travaille en conséquence. J'entends les questions de périmètre que vous évoquez, qui sont très larges. En l'état actuel des choses, il semble que ce qui est présenté, avec les règles comptables et le périmètre définis, n'a jamais été qualifié de faux par les magistrats. J'entends cependant les extensions que vous suggérez et qui ont du sens.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Votre raisonnement pourrait paraître iconoclaste. Il s'agit en fait d'une lecture différente et d'une interprétation de ce que tout le monde peut lire. Je connais vos travaux depuis longtemps. Vous aviez eu l'amabilité de les présenter, particulièrement à l'occasion d'un projet de loi de finances, afin de voir ce qu'il en était de la natalité par rapport aux retraites.

Si l'on appliquait à la fois votre raisonnement et vos recommandations, quels seraient les modifications profondes et, surtout, les gains en matière de simplification et de répartition des cotisations et prélèvements ? Un système comme le nôtre est d'autant plus problématique que beaucoup de citoyens ont le sentiment de ne pas en avoir pour leur argent et de cotiser sans voir de retour. Ce sentiment émerge alors que nous avons tous accepté un système universel de solidarité nationale. Or, le consentement à cette solidarité s'émousse dès lors que la notion d'injustice apparaît pour cristalliser critique, rancœur et amertume.

Si l'on appliquait vos recommandations, y aurait-il une influence immédiate sur la vie quotidienne, au-delà de l'équilibre des comptes ? Aurions-nous moins de cotisations et moins de prélèvements ? Ma question vaut pour l'État, les collectivités territoriales et, dans une large mesure, la sécurité sociale.

M. Jean-Pascal Beaufret. Notre protection sociale a été conçue, puisqu'il s'agit de redistribution, sur un principe simple, que M. Dominique Libault vous confirmerait probablement, car personne ne l'infirme. Ce principe est que les sommes destinées à la redistribution pour les différents risques doivent être prélevées de manière concomitante par des prélèvements obligatoires. Si l'on présentait des comptes combinés transparents montrant que la totalité des régimes sociaux dépense 15 % de plus que les prélèvements obligatoires, déjà élevés, que vous leur avez affectés, la question deviendrait : comment baisser les prestations sociales de manière juste et sur le long terme, puisque nous ne voulons pas de prélèvements supplémentaires ? Il n'y a pas d'autre méthode car les prestations sociales en France sont trop généreuses. Alors que nous y consacrons déjà une quantité considérable de moyens issus de prélèvements obligatoires, la dépense effective est de 15 % supérieure, le complément étant assuré par des mouvements intermédiaires comme les transferts et les subventions.

Pour réduire les prestations de manière juste, il y a peu de choix : il faut agir sur les deux gros postes de dépense. La générosité de nos retraites, comparée à notre niveau d'activité, va forcément s'éroder. Cela signifie non seulement partir plus tard, mais probablement aussi éroder le niveau des pensions, comme l'Allemagne le fait depuis 2004 avec son coefficient de soutenabilité. Les retraites outre-Rhin sont indexées sur les salaires et le nombre des retraités supplémentaires est retiré du taux d'évolution. Elles représentent ainsi deux points et demi à trois points de produit intérieur brut de moins que les nôtres, soit 70 à 80 milliards d'euros de moins sur vingt ans. La retraite moyenne d'un Allemand est de l'ordre de 1 500 à 1 550 euros, contre 1 750 euros en France. Dire que nos retraites sont généreuses est un discours difficile à tenir, car on objecte immédiatement le faible montant de certaines pensions ou le fait d'avoir « cotisé toute sa vie ». Or, il existe des couples de retraités et des personnes disposant d'autres revenus. De plus, les retraités n'ont pas cotisé toute leur vie : seuls 66 % de cotisations ont été payées, le reste provenant des contribuables et de subventions, qui ont contribué à la dette.

La transparence est la condition pour qu'un début de consensus national émerge. Écrire dans les articles liminaires que la prestation sociale ne génère aucun déficit est inouï, puisqu'il s'agit de 50 % des dépenses. Des personnalités l'ont également affirmé. Édouard Philippe a souligné dans son livre publié en juin 2025 que nous nous sommes cachés la vérité par des tours de passe-passe comptables. En avril 2024, Bernard Cazeneuve a indiqué dans une tribune à *L'Opinion* que les retraites sont déficitaires de 70 milliards d'euros. François Bayrou a noté qu'elles représentent 50 % de notre dette publique. Enfin, Amélie de Montchalin a évoqué à plusieurs reprises au Parlement la nécessité d'une meilleure présentation des comptes publics. En revanche, tous nos responsables politiques, de droite comme de gauche, ne vont pas jusqu'à dire que nos retraites sont trop généreuses par rapport à notre travail ou que la gratuité des soins doit évoluer, par exemple avec l'instauration d'une franchise liée aux revenus.

Pour en revenir à l'information tronquée sur les retraites, je voudrais ajouter deux points. Tout d'abord, les avantages non contributifs, c'est-à-dire la solidarité, pourraient représenter jusqu'à 78 milliards d'euros, soit 20 % des dépenses de retraite. Malheureusement, ces dépenses ne sont pas comptabilisées dans les comptes des régimes. Les dépenses non contributives, telles que les dispositifs familiaux, de retraite anticipée ou de minimum de retraite, sont instituées par le Parlement. Or, ces avantages non contributifs n'étant ni comptabilisés ni publiés, ils ne sont pas représentés aux parlementaires. Il existe un sous-budget dans les retraites, évalué une fois tous les cinq ans. Il est possible que, parmi ces avantages non contributifs, on trouve, par exemple, que le dispositif des carrières longues coûterait environ 5 milliards d'euros. Des économies pourraient peut-être être trouvées. Mais les parlementaires n'ont pas connaissance de ces dépenses, car elles ne sont pas publiées et comptabilisées.

Ensuite, je souhaite évoquer le chiffrage de la démographie. Dans un système éclaté en 42 régimes, il en existe forcément qui ont peu de cotisants et beaucoup de retraités, et d'autres plus de cotisants et moins de retraités. Un régime par répartition obligatoire organise une compensation au regard de cette démographie. Nous avons théoriquement instauré une telle compensation en 1974. Mais elle représente 1,5 % des dépenses de retraite, ce qui est dérisoire. La compensation démographique entre régimes n'existe donc pas.

Je prends l'exemple du régime général des salariés et des régimes des pensions civiles et militaires de retraite de l'État. Le régime de l'État compte environ 1 cotisant pour 1 retraité, contre 1,5 cotisant pour 1 retraité dans le régime général des salariés. L'État a transformé en sociétés privées deux administrations, France Télécom et La Poste, perdant ainsi plus de 400 000 cotisants à son régime, remplacés par un nombre peut-être un peu plus faible de salariés privés ayant cotisé à la Caisse nationale d'assurance vieillesse et à l'Agirc-Arrco. Mais l'État

n'a pas demandé à ces organismes de lui restituer les cotisations qu'ils touchaient sur les salariés de statuts privés pour financer les retraites, qu'il a continué de payer. Parmi les 44 milliards d'euros de subventions de l'État au régime des pensions civiles et militaires de retraite, une large partie est due au fait que les régimes des fonctionnaires et la subvention d'État paient le déficit démographique du régime général estimé à une vingtaine de milliards d'euros, beaucoup plus que France Télécom et La Poste réunis. Ces informations simples peuvent être reconstituées de l'extérieur. Le rapport du Conseil d'orientation des retraites devrait comprendre un chiffrage de la compensation démographique pour l'année 2024 afin d'identifier les raisons de la situation que nous connaissons.

Par ailleurs, les transferts financiers entre administrations tierces et sécurité sociale, ainsi qu'à l'intérieur du champ de la sécurité sociale, sont absolument trompeurs et faussent les comptes. En 2020, il y a eu 20 milliards d'euros de transfert en dépenses de la sécurité sociale, avec 18 milliards d'euros net, hors subventions de l'État, de transferts vers des administrations externes. Ce montant s'explique tout d'abord par 8 milliards d'euros pris en charge par la Caisse nationale de l'assurance maladie pour financer des politiques de prévention et de santé de l'État, notamment à travers les fonds d'intervention régionaux. Ces transferts sont toujours motivés et justifiés, mais je rappelle que, lorsqu'un transfert a lieu, il n'est pas possible de compter la dépense deux fois. C'est donc l'administration qui verse le transfert qui améliore son solde et l'administration qui le reçoit qui est en fait déficitaire. Ces fonds d'intervention régionaux sont à 60 % alloués aux hôpitaux pour des parcours de soin et, parfois, pour leurs difficultés financières. L'État s'est défaussé de la prévention et de la politique de santé sur la sécurité sociale.

Un autre transfert important, décidé lors du deuxième acte de décentralisation, concerne 6 milliards d'euros versés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie aux départements pour l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap. Disposer de comptes consolidés permettrait de voir que la Caisse, qui n'a pas été créée pour alléger le fardeau que l'État n'a pas voulu assumer quand il a décentralisé deux types d'aides d'assistance, est très excédentaire avant le transfert de ces 6 milliards d'euros.

À l'intérieur de la sécurité sociale, les mouvements internes, également importants, représentent 16 milliards d'euros. La Caisse nationale des allocations familiales, excédentaire de 15 milliards d'euros, verse à la Caisse nationale d'assurance vieillesse et à la Caisse nationale de l'assurance maladie. S'il peut être justifié d'imputer à la Caisse nationale des allocations familiales le financement d'une partie familiale des retraites, il est nécessaire de faire apparaître que cette caisse consacre son excédent à combler un déficit. Ainsi, la Caisse nationale d'assurance vieillesse est déficitaire du montant des subventions qu'elle reçoit, tandis que la Caisse nationale des allocations familiales est excédentaire.

Les soldes par branche n'ont donc aucun sens. La réalité est que la Caisse nationale des allocations familiales, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et la part relative aux accidents du travail et maladies professionnelles sont largement excédentaires. Elles couvrent bien plus que le déficit de la branche maladie. Le véritable trou concerne la retraite. Or, le cadre comptable actuel de la sécurité sociale, en excluant les régimes complémentaires, ne permet de voir que 70 % des retraites, ce qui n'est pas satisfaisant. Ma proposition est donc, en complément de la loi de financement de la sécurité sociale, de fournir des comptes par branche avant refinancement entre administrations. Bien que la loi de financement de la sécurité sociale contienne des annexes, normées et établies sous le contrôle du Conseil constitutionnel, rien n'empêche, par exemple dans l'axe 3 relatif aux relations entre l'État et la sécurité sociale, d'intégrer des comptes par branche avant transferts, ce qui révélerait la source des déficits.

Le comble, c'est l'Unédic ! Ses recettes excèdent les prestations d'une dizaine de milliards d'euros alors que sa dette a augmenté de 30 milliards d'euros entre fin 2016 et fin 2025. L'explication est que l'Unédic finance France Travail pour 5 milliards d'euros et les points de retraite des chômeurs à l'Agirc-Arrco pour 2,5 milliards d'euros. Au nom du fait qu'il couvre et cotise pour les périodes de chômage, l'Unédic dépense pour les retraites. Là encore, ce transfert doit être mis au jour. En outre, l'Unédic a récemment payé 2,5 milliards d'euros sous forme de moindre compensation d'exonérations de cotisations. Ce financement est absurde car l'État finance la retraite à travers l'Agirc-Arrco, son propre budget et France Travail par une dette, qu'il garantit par ailleurs, à l'Unédic.

Une loi organique modifiant la présentation des lois de finances et de financement n'est pas nécessaire, dans la mesure où il suffit d'une information claire et sincère sur des bases nettes. À partir de ces éléments, j'ai effectué un compte montrant qu'en 2024, 1 000 euros de dépenses propres des régimes sociaux incluant sécurité sociale, régimes complémentaires et Unédic ont été financés par des cotisations, la contribution sociale généralisée et d'autres impôts affectés pour 850 euros. Ces dépenses ont été complétées par 60 euros correspondant à une renonciation de l'État à des recettes de taxe sur la valeur ajoutée et par 90 euros de subventions à la retraite.

Ma proposition finale est donc d'instaurer une règle d'or pour la protection sociale : son financement doit être assuré à 100 % par des prélèvements obligatoires concomitants. Il faut constituer un canton et définir que la dépense baissera automatiquement sur trois à cinq ans dès qu'elle excédera les prélèvements obligatoires. Ce plan de réduction se concentrerait sur le niveau d'indexation des retraites et sur le reste à charge, sans oublier les mesures d'amélioration de l'offre, d'économies et de réduction de la fraude par ailleurs.

Mme Joëlle Mélin, rapporteure. Pensez-vous qu'il faille mettre fin à la séparation des branches, précisément pour obtenir une comptabilité propre et des périmètres plus faciles à gérer ?

Mme la présidente Annie Vidal. Lorsque vous dites qu'il faut fournir des comptes par branche avant transfert, je rappelle que le tableau d'équilibre d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale précise être « hors transferts ». L'information existe donc, mais elle mériterait peut-être d'être présentée plus directement.

Vous avez expliqué que les périmètres ne sont pas forcément les plus exhaustifs. Il est vrai que la structuration de notre système est telle que des dépenses et des recettes sont décrites, pour une part, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et, pour une autre part, dans le projet de loi de finances. Pensez-vous que cette séparation et cette affectation différente sont à l'origine de ce que vous décrivez comme des périmètres incomplets, sources d'une absence de vision globale des dépenses et des recettes affectées à une même thématique ?

M. Jean-Pascal Beaufret. Dès lors que les comptes sont combinés, le problème de périmètre disparaît. Prenons l'exemple de la mission Retraite. Dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, vous votez des régimes spéciaux de retraite, qui représentent au total une quinzaine de milliards d'euros de prestations. Or, l'État finance depuis des années huit de ces quinze milliards d'euros de dépenses, mais vous ne les intégrez pas dans le solde de la sécurité sociale. Il est tout de même inouï que la sécurité sociale ne prenne pas en compte un déficit, alors même que nous savons que ces régimes sont manifestement déséquilibrés, et donc bénéficiaires de subventions d'équilibre. Pour une fois, la situation est claire ; elle est d'ailleurs détaillée chaque année dans un tableau figurant dans les annexes du projet de loi de financement

de la sécurité sociale. Si vous disposiez des comptes combinés, le déficit de la sécurité sociale apparaîtrait et l'excédent de l'État disparaîtrait à hauteur de huit milliards d'euros.

Je reviens sur votre remarque technique concernant les tableaux d'équilibre. Ces tableaux aboutissent hélas à des soldes qui ne sont pas justes, car ils sont calculés après transferts. Le tableau d'équilibre vous indique, par exemple, que la Caisse nationale des allocations familiales est régulièrement excédentaire d'un ou deux milliards d'euros par an, ce qui est faux. Si l'on compare les impôts affectés à la branche famille aux dépenses des nombreuses prestations familiales légales et extralégales, le solde est en réalité un déficit de 15 milliards d'euros. Vous ne pouvez pas soutenir que verser 11 milliards d'euros par an à la Caisse nationale d'assurance vieillesse pour qu'elle finance des avantages familiaux pour les retraites constitue une prestation familiale. Ce n'est pas la réalité. Le tableau d'équilibre n'est donc pas révélateur de la situation avant transferts ; il ne fournit pas la contribution réelle de chaque branche aux déficits publics globaux.

Ce qui est intéressant est de pouvoir dire, en présentant à Bruxelles un déficit de 170 milliards d'euros, quelle a été la contribution de la Caisse nationale des allocations familiales à ce chiffre. La réponse est qu'elle a contribué à ce déficit à hauteur de 15 milliards d'euros, contre 80 milliards d'euros pour la retraite et 10 milliards d'euros pour la maladie.

Un responsable financier d'un groupe d'entreprises privées ne pourrait pas tenir la comptabilité que l'État pratique. Il ne comprendrait ni l'origine des bénéfices ni celle des pertes, sur laquelle il communiquerait au marché des informations fausses. Tout le débat qui nous occupe porte sur les moyens de déterminer la source des déficits en France. Si on ne peut pas dire aux Français d'où ils proviennent, en raison d'un mode de présentation financière au Parlement à la fois désuet et trompeur, on ne peut pas non plus indiquer la voie à suivre pour les réduire. Ce mode de présentation est effectivement désuet car il date du Plan Juppé de 1995, à une époque où nous n'avions pas les comptes nationaux et les obligations européennes qui nous imposent aujourd'hui de raisonner exclusivement en comptabilité nationale, et donc en comptes combinés. Tant que nous ne ferons pas la transparence financière sur l'origine des dettes, nous ne pourrons pas agir.

Par ailleurs, je pense bien entendu que les branches devraient être plus autonomes. Qu'elles entretiennent des liens financiers entre elles est une excellente chose, mais il est fondamental que leur véritable solde soit présenté avant ces transferts. Notons que 16 milliards d'euros circulent à l'intérieur des branches, ce qui n'est pas anodin, d'autant plus que ce montant est en forte augmentation.

M. David Magnier (RN). Les points que vous avez soulevés sont intéressants pour notre commission d'enquête. Ils offrent une vision claire des problématiques que nous traitons. Ce que vous avez indiqué au sujet des comptes combinés est fondamental. Avez-vous déjà présenté ces travaux aux différents gouvernements qui se sont succédé jusqu'à aujourd'hui ? Si oui, quelles ont été leurs réactions ?

M. Jean-Pascal Beaufret. Je ne l'ai pas fait pour la sécurité sociale, mais pour le sous-ensemble spécifique des retraites. Je cherche à établir, au million d'euros près, un compte combiné exact des retraites qui montre précisément quelle est la dépense, dans quelle caisse et dans quel régime, et comment cette dépense peut s'annuler avec des flux interrégimes. Il existe en effet des relations, comme l'adossement du régime des industries électriques et gazières sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse et l'Agirc-Arrco, qui obligent à éliminer des écritures,

car les adossements créent des liens, des « intercos » comme on les appelle en comptabilité. Ce travail, je l'ai présenté et même transmis à la Cour des comptes, qui l'a utilisé pour son rapport.

Je n'ai pas présenté de compte global de la sécurité sociale. Je vais le faire dans un article qui sera publié mi-mars. J'y donnerai un compte de la sécurité sociale sur neuf ans en reprenant les données de la Commission des comptes de la sécurité sociale. Je montrerai ce que serait le vrai compte combiné si l'on retirait les transferts en dépense vers d'autres administrations, ainsi que les transferts et subventions reçus d'autres administrations.

Mon exemple des huit milliards d'euros pour les régimes spéciaux est parlant : vous devez augmenter le déficit de la sécurité sociale de ces huit milliards d'euros que l'État consacre à payer des régimes sociaux. L'autre solution serait de ne pas inclure les régimes spéciaux dans le périmètre de la sécurité sociale. Si vous ne voulez pas que la sécurité sociale porte le déficit du régime des pensions civiles et militaires de retraite de l'État, il faut les en sortir et considérer qu'il ne s'agit pas d'un régime de retraite, mais d'une rémunération à vie des fonctionnaires. Ce serait une régression par rapport aux efforts d'harmonisation des systèmes de retraite depuis dix ou quinze ans. Toutefois, si vous intégrez les dépenses, vous devez admettre que celle-ci a été couverte par une contribution d'équilibre, qui est une subvention à hauteur de 90 %. Il faut alors retirer cette subvention des recettes de la sécurité sociale. C'est cela, un compte combiné, qui fait apparaître des réalités complètement différentes.

Je pense que cette idée de combinaison se heurte à l'hostilité de nombreuses administrations. C'est mon point de vue personnel. Je crois que l'illisibilité des comptes arrange finalement bien des gens. J'en ai discuté avec M. Dominique Libault, grand spécialiste du financement de la sécurité sociale. On m'oppose le cadre légal. Pourtant, et je l'ai dit à la ministre Amélie de Montchalin, aucune de mes propositions sur les quatre premiers sujets ne suppose de modifier les lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Il s'agit simplement d'atteindre un niveau normal d'information et de communication financière du gouvernement envers le Parlement et l'opinion publique. Mon cinquième point, en revanche, concerne la règle d'or et la réduction automatique de la dépense sociale à due concurrence de son excès par rapport aux prélèvements obligatoires affectés, ce qui porterait essentiellement sur le niveau des retraites et sur le reste à charge maladie. Il relèverait, lui, d'une loi d'organisation des finances publiques.

Quand on a travaillé dans les finances de grandes entreprises cotées, on apprend que la transparence, bien qu'elle demande une forte discipline, constitue un énorme avantage car elle inspire confiance. On fait confiance à celui qui dit l'origine des choses, pas à celui qui pratique le jeu du bonneteau en disant : « C'est l'État qui paie ». Concernant la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, on annonce un déficit de 19 milliards d'euros. Puis, au dernier moment, la somme des amendements parlementaires, quelles qu'en soient l'origine ou les causes, fait apparaître 4 milliards d'euros de transferts de l'État. Ce n'est pas crédible. Le déficit est-il de 19 ou de 23 milliards d'euros dans le référentiel utilisé pour la loi de financement de la sécurité sociale ?

Mme la présidente Annie Vidal. Je vous remercie pour votre regard et pour votre analyse, que nous avons eu plaisir à partager avec vous.

La séance s'achève à douze heures vingt.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. David Magnier, Mme Joëlle Mélin, Mme Annie Vidal

Excusé. – M. Thibault Bazin