

Le cahier « REGARDS » du HCFIPS de juin 2026 « déficits et dette sociale »

Trois anciens responsables des comptes sociaux en France, Dominique Libault et Jean-Luc Tavernier, interrogés par Julien Damon, ainsi que Franck Von Lennep, tentent de valider la présentation officielle des comptes au Parlement depuis 30 ans. En réalité, leur intervention confirme le constat d'une communication, qui reste trompeuse malgré les évolutions attendues sur les seules retraites de l'Etat.

*

Après la publication d'un article intitulé « les comptes de la Sécurité sociale et le redressement des finances publiques », dans Commentaire n° 193,¹ le Haut Conseil pour le Financement de la Protection Sociale-HCFIPS, publie un cahier de l'EN3S² « Regards », sur le même thème « déficits et dettes sociales ». En réponse à Julien Damon, Dominique Libault, président du HCFIPS et Jean-Luc Tavernier, ancien directeur général de l'INSEE, donnent leur opinion experte sur ce débat et sur le retour à l'équilibre. Franck Von Lennep, ancien directeur de la sécurité sociale et membre de la Cour des comptes, évoque les mêmes questions (voir extraits en annexe).

*

1-II y a cinq points positifs dans ces interventions

- La reconnaissance que **les retraites de l'Etat pèsent lourdement dans les déficits publics**. De combien le déficit de la Sécurité sociale devrait-il être accru, si on y incorporait logiquement celui du régime de Sécurité sociale des pensions civiles et militaires de l'Etat ? les intervenants se gardent bien de le dire. Le calcul de l'annexe « pensions » de la LFI 2026, d'au moins 41 Md€ pour 2024, n'est pas cité dans le cahier. Les deux réformes des retraites de 2019 et 2023 ayant fait l'impasse sur cette estimation, comment peut-on revendiquer la confiance des citoyens envers les comptes sociaux ?³
Il n'est jamais trop tard pour être transparent, comme le souhaite le gouvernement pour le PLF 2027. Mais avec quel taux de cotisation réelle sur le bulletin de paye des fonctionnaires de l'Etat l'an prochain ? la question, qui dépasse les modalités techniques, sera débattue cet été. Et à quel horizon peut-on aboutir à la création d'une caisse séparée des pensions de l'Etat, souhaitée par les trois intervenants ?⁴
- La reconnaissance que le déficit du régime des pensions de l'Etat est **en large partie aussi celui du régime général des salariés** (régime de base CNAV et complémentaire AGIRC-ARRCO), qui reste dispensé de la compensation démographique à verser à l'Etat, au titre du changement de statut de France Telecom et de La Poste et d'autres facteurs moins bien déterminés. Mais pour combien de Md€ ? 20 Md€ comme évoqué par Franck Von Lennep⁵ ou plus, on ne le sait pas malgré l'ancienneté de la question, non traitée en 2019 et 2023 ou dans les travaux du conclave de 2025. En bref, on ne dit toujours pas ce qui fâche.
- La reconnaissance par Jean-Luc Tavernier que **les dépenses de retraites ont une responsabilité essentielle dans la formation du déficit et de la dette publique**⁶, dont on accuse à tort le fonctionnement de l'Etat. Merci de la « sympathie » tardive pour cette analyse. Mais pour combien dans le déficit d'ensemble et de la dette publique ?

¹ <https://www.commentaire.fr/les-comptes-de-la-securite-sociale-et-le-redressement-des-finances-publiques/>

² EN3S : Ecole Nationale Supérieure de la Sécurité Sociale, revue Regards juin 2026 : <https://univers-secu.en3s.fr/Default/digital-viewer/c-164836>

³ Citations n° 5 et 6 en annexe : DL, JLT

⁴ Citations n° 1, 2 et 4 en annexe : DL, FVL

⁵ Citation n° 2 en annexe : FVL

⁶ Citation n° 3 en annexe : JLT

- La reconnaissance que la « **dettes sociale** » ne se limite pas aux **411 Md€** repris depuis 30 ans par la Cades et amortis aux deux tiers seulement. Au passage, il n'est pas dit que le remboursement du passé réduit aussi les recettes courantes de CSG de la Sécurité sociale (la CSG concourant à la moitié des recettes Cades) et accroît les déficits actuels. On creuse un trou pour en reboucher un autre.
La dette sociale comprend aussi celle de l'Unedic (61 Md€, **exclusivement** liée aux sommes que l'Etat a mises à la charge du régime et aux concours qui financent les retraites complémentaires). Il existe enfin d'autres formes de dettes sociales comprenant celle portée par l'Etat pour les régimes de Sécurité sociale de la protection vieillesse des agents publics⁷.
- L'affirmation renouvelée et essentielle de la nécessité d'une loi séparée pour la protection sociale, la LFSS permettant, contrairement à l'Etat et à juste titre, d'affecter des prélèvements obligatoires spécifiques, sur lesquels devraient s'aligner les dépenses, sur moyenne période.⁸

*

2-Afin de continuer à valider une présentation trompeuse, des omissions ou réponses hors-sujet persistent dans ces interventions.

- Il est d'abord surprenant que le cahier n'évoque pas le rapport de juin 2026 d'une commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les « incertitudes budgétaires de la Sécurité sociale »⁹ qui souligne le schéma de recettes « opaque », les transferts « illisibles » et le périmètre « brouillé » des comptes de la Sécurité sociale. **« Les lois de financement ne permettent pas d'apprécier correctement le déficit de notre modèle social »**. Ce sont des parlementaires actives de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale qui le disent, après leurs nombreuses auditions.
- **Des omissions sur les subventions aux retraites**
Le HCFiPS pêche par omission : il ne mentionne aucun des autres équilibres qui couvrent en 2025 les besoins de financement de régimes de retraites de la Sécurité sociale. L'éléphant du régime des retraites de l'Etat ne peut masquer les besoins de financement du reste des régimes, général ou spéciaux. Pour 2025, Il s'agit de :
-l'équilibre de **10 Md€**, par les collectivités locales et les hôpitaux publics, sous la forme de cotisations bientôt doubles (55 %) de celles des salariés privés (28%), pour les retraites des fonctionnaires locaux et hospitaliers-CNRACL : même méthode que pour l'Etat, l'excès de cotisation finance un déficit, généré par la dépense de retraites, mais imputé de manière indistincte à la masse salariale des employeurs publics locaux et hospitaliers, eux-mêmes en déficit. Et l'équilibre de la caisse n'est pourtant pas assuré à terme.
-les subventions de l'Etat d'un total de **8 Md€** pour les régimes spéciaux (SNCF, RATP, Mines, Marins, ouvriers), qui vont se poursuivre très longtemps et les subventions de **5 Md€** pour réduire de manière ciblée les cotisations de certaines activités et régions,
-les concours de **12 Md€** des autres caisses de sécurité sociale (famille, autonomie, ATMP) au régime général vieillesse des salariés pour se substituer à des recettes ou financer des dépenses de retraites. Neutres sur le solde global de la Sécurité sociale, ils compensent des besoins de financement de la protection vieillesse par les excédents d'autres caisses, ainsi masqués.
- **Des comptes de la Sécurité sociale faussés par la multiplicité des transferts**

⁷ Citation n° 7 en annexe : DL

⁸ Citations n° 12, 13 et 14 en annexe : DL, JLT, FVL

⁹ Rapport d'enquête du 2 juin 2026 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/rapports/cesecu/l17b2859-ti_rapport-enquete#, Présidente : Annie VIDAL, Rapporteuse : Joelle MELIN

Les transferts entre les administrations tierces et les caisses de sécurité sociale faussent largement les soldes globaux et par branche de la sécurité sociale, qui perdent leur sens. A un degré moindre que pour la protection vieillesse, la même situation existe en effet en recettes mais aussi en dépenses, pour la branche Maladie (fonds FIR, SPF et FMIS- 8 Md€¹⁰), pour la branche Autonomie avec des concours aux départements finançant l'APA et la PCH¹¹ (6 Md€) et pour la branche Famille avec les concours à la CNAV et à la CNAM (13 Md€), en 2024. Quelles que soient les motivations compréhensibles de ces flux, ils empêchent de comprendre la contribution de ces branches aux déficits publics d'ensemble.

Quand le HCFiPS recommandera-t-il une présentation claire, **avant transferts**, des comptes de la Sécurité sociale, de manière à déterminer quelles dépenses contribuent à quel niveau au déficit public d'ensemble ?

- **Des classements à revoir rapidement dans les comptes de la nation**

Autre angle mort du cahier Regards, le classement des administrations publiques dans les catégories (Central, Local, Social) des comptes de la nation ainsi que la présentation qui en est faite au Parlement **empêche d'identifier l'origine des déficits publics**.

Sur la base de la répartition de l'INSEE, par exemple en 2024, le gouvernement alloue en effet aux administrations centrales 91% des déficits d'ensemble alors que ces institutions ne réalisent que 31 % des dépenses. A l'inverse, 50% des dépenses publiques, celles des administrations de Sécurité sociale, ne se voient affecter presque aucun déficit et même souvent des excédents : incompréhensible, par exemple pour un ménage endetté qui naturellement répartirait son déficit au prorata de ses dépenses.

Et c'est à tort qu'est invoquée la « logique d'acteur », appliquée dans tous les pays, pour justifier la présentation actuelle des comptes¹². Rien n'interdirait en effet d'appliquer en France la même logique d'acteur, conformément à la norme internationale, en

- classant le régime de sécurité sociale des retraites des fonctionnaires, même géré par l'Etat, dans les administrations de sécurité sociale, comme l'autre régime de fonctionnaires locaux et hospitaliers,
- ramenant la CADES dans les comptes de l'Etat, comme avant 2011, puisqu'elle rembourse une dette dont l'Etat a débarrassé la sécurité sociale,
- comme pour le compte d'ensemble des administrations, en présentant les comptes des trois types d'administrations (centrales, locales, sociales) **avant les transferts entre eux** et non pas après.

La compréhension des causes du déficit public, absente aujourd'hui, apparaîtrait enfin clairement. A l'opposé de la communication officielle, l'excès des dépenses sociales et des dépenses locales sur les prélèvements globalement élevés que le Parlement leur affecte, apparaîtrait à l'origine de l'essentiel des déficits publics.

Il reste surprenant que le Haut Conseil des Finances Publiques ne se soit pas saisi encore de l'origine effective des déficits publics, par sous-secteurs des administrations pour les dépenses **finales** que chacun réalise. Certes, le Parlement « pourrait » affecter des impôts d'Etat supplémentaires à la Sécurité sociale, à la place des dotations d'équilibre actuelles. Mais il devrait constater alors que c'est l'excès de dépenses sociales qui nécessite le basculement des recettes. Ce faisant, Il réorienterait les ressources publiques vers la redistribution plutôt que vers les dépenses d'avenir, d'éducation, de sécurités, d'innovation et d'attractivité du territoire.

- **La réponse hors sujet des affectations d'impôts de l'Etat pour les allègements de cotisations sociales**

¹⁰ Fonds d'Intervention Régionaux-FIR à la disposition des Agences Régionales de Santé, Santé Publique France-SPF ou Fonds pour la modernisation et l'investissement en Santé-FMIS (dépenses décidées par l'Etat)

¹¹ Aide Personnalisée d'Autonomie-APA et Prestation de Compensation du Handicap-PCH (dépenses des départements)

¹² Citations n° 8 et 9 en annexe, JLT

C'est répondre à côté du sujet que d'invoquer les affectations d'impôts par le Parlement en compensation d'allègements de cotisations, comme un élément à considérer dans les déficits sociaux, comme le suggèrent deux des intervenants¹³. Un déficit reste en effet défini par des dépenses publiques, desquelles on retranche des cotisations et des impôts, au niveau global comme au niveau des seules dépenses sociales ou locales, quels que soient les motifs de cette affectation.

Les allègements de cotisations ou les compensations d'exonérations d'impôts locaux, financées par affectation de CSG ou de TVA, n'ont pas créé de besoin de financement significatif des administrations sociales ou locales mais de l'Etat, au profit des cotisants ou des contribuables locaux. Elles ont substitué un prélèvement obligatoire différent (CSG ou TVA, principalement) à celui qui existait antérieurement (cotisations ou taxe d'habitation par exemple). Elles ont donc été à peu près neutres sur les comptes sociaux et locaux. De même les affectations d'impôt (CSG) pour financer des dépenses de solidarité des régimes de retraites sont neutres sur leur solde.

Inclure les affectations d'impôts dans l'analyse, revient à noyer le constat des déficits sociaux et locaux dans un cadre macroéconomique plus vaste et à refuser de déterminer une origine comptable et effective des déficits publics d'ensemble.

*

Au total, il n'y a pas de déficit caché, mais une présentation trompeuse des causes des déficits publics

Il n'y a pas de déficit caché, les comptes sont justes. Les intervenants le répètent avec force et raison. Personne ne dit le contraire : tout peut être identifié, voir tableau en annexe¹⁴.

Il y a en revanche une présentation et une communication financière qui restent trompeuses. L'origine des déficits publics d'ensemble est masquée dans les articles liminaires des lois de financement et de programmation, dans les plans à moyen terme envoyés à l'UE, dans la présentation des comptes budgétaires de la Sécurité sociale (1996), comme dans les rapports annuels du Conseil d'Orientation des Retraites-COR sur les seules retraites, qui refusent de prendre en compte les transferts entre administrations.

A cet égard, la précédente ministre de l'Action et des Comptes publics, Amélie de Montchalin, a évoqué, à l'Assemblée nationale en octobre 2025, une répartition chiffrée « plus honnête » des déficits publics entre les administrations centrales, locales et sociales, différente de celle soumise au vote.

Cette situation pourrait être facilement corrigée en publiant aussi des comptes avant les subventions croisées entre les administrations chargées des dépenses sociales et l'Etat, les collectivités locales ou les hôpitaux. Il serait facile de le faire sans changement du cadre légal des finances publiques. Mais il est moins engageant d'en rester à une comparaison des dépenses avec les pays comparables et à la dynamique des dépenses, sans informer clairement sur le poids réel en France de ces dépenses dans les déficits publics ...¹⁵

¹³ Citations n° 15 et 16 en annexe : JLT, FVL

¹⁴ Principalement à partir des rapports annuels détaillés à la commission des comptes de la Sécurité sociale.

¹⁵ Citations n° 10 et 15 en annexe : JLT

ANNEXE

1-Soldes officiels et réels de la Sécurité sociale et des retraites

En Md€ :soldes des différents périmètres sociaux	2022	2023	2024	2025
Déficit public d'ensemble	-126	-152	-169	-152
Solde officiel des administrations de sécurité sociale votés en LFSS	9	12	1	-7
Contribution réelle des administrations de sécurité sociale	-55	-57	-66	-76
Solde officiel des comptes de la sécurité sociale votés en LFSS *	-20	-11	-15	-22
Contribution réelle de la sécurité sociale	-62	-57	-64	-72
Solde « COR » des retraites seules **	4	0	-2	-5
Contribution réelle des retraites seules	-71	-69	-78	-87

* La sécurité sociale est un sous ensemble des administrations de sécurité sociale qui, en revanche ne comprennent pas les retraites de l'Etat

**La sécurité sociale ne comprend que 70 % des retraites obligatoires du périmètre du COR

2-Citations extraites du Cahier « Regards » -Juin 2026

Retraites des fonctionnaires et comptes de la Sécurité sociale, caisse des fonctionnaires de l'Etat

1-Dominique Libault, page 12 : « J'ai la conviction que les comptes de la Sécurité sociale sont parfaitement justes, honnêtes et que nous ne pouvons pas avoir d'autres conventions comptables, me semble-t-il que celles qui sont en place ...Le problème, l'éléphant dans la pièce, ce sont les retraites de l'Etat. Les retraites de l'Etat sont dans le budget de l'Etat et il n'existe pas une caisse des retraites de l'Etat avec un solde qui évoluerait et qui permettrait d'identifier un déficit et d'agréger celui-ci à l'ensemble des soldes de la Sécurité sociale.

Pour les retraites de l'Etat, par convention et c'est le choix de Bercy, nous considérons qu'elles sont équilibrées à travers une cotisation fictive, puisque c'est la convention du CAS pension. Pour autant, il est évident que les retraites de l'Etat participent du déficit de l'Etat. Elles ne sont pas dans le déficit de la Sécurité sociale, mais elles participent au déficit public. C'est un élément, non pas de contestation mais de complément qu'il faut évoquer lorsque nous évoquons la réalité des déficits sociaux. **Dans l'idéal, il serait souhaitable de mettre en place une caisse des retraites de l'Etat, qui permettrait de sortir de cette ambiguïté et d'avoir un solde propre, à agréger avec les autres soldes de régimes de retraite...**

2-Franck Von Lenep, page 93 : « Un débat a pris de l'ampleur depuis quelques années, porté notamment par Jean-Pascal Beaufret et repris par d'autres : les comptes de la sécurité sociale sous-estimeraient fortement la dette sociale, pour deux raisons principales.

Première raison, la subvention implicite (**car non identifiée comme une subvention dans le compte d'affectation spéciale Pensions**) équilibrant le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat pèse sur les comptes de l'Etat et non sur les comptes sociaux. Une part de cette subvention implicite correspond à des avantages spécifiques de certains fonctionnaires accordés par l'Etat employeur (notamment les départs anticipés pour les catégories actives). On ne voit pas bien pourquoi il faudrait les comptabiliser dans la dette sociale.

Mais une autre part (**possiblement autour de 20 Md€**) correspond à la compensation démographique que le régime général et l'Agirc Arrco devraient verser à l'Etat si cette compensation jouait pleinement son rôle et traduit donc un sous-financement structurel du système de retraites ou, inversement, **une trop grande générosité des pensions par rapport au financement qu'on accepte de leur consacrer. Il faut se féliciter de ce que le débat ait beaucoup progressé sur ce point dans la période récente (y compris dans le jaune budgétaire relatif au CAS Pensions)**. A terme, la création d'une véritable caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat, avec un taux de cotisation employeur, des surcotisations des ministères employeurs pour financer les avantages spécifiques des catégories actives et une subvention de l'Etat pour équilibrer le solde, apparaît nécessaire. A minima, une évolution du CAS Pensions pour clarifier le financement entre un taux de cotisation employeur de l'Etat et une subvention démographique doit être entreprise rapidement.

Retraites et comptes sociaux, déficit des retraites

3-Jean-Luc Tavernier, page 13 : « J'ai personnellement de la sympathie avec la thèse – la motivation de Jean-Pascal Beaufret de fait –selon laquelle, **dans la formation du déficit et de la dette publique, les dépenses de retraites ont une responsabilité essentielle** »

Page 19 « Nous ne pouvons pas maintenir le pouvoir d'achat des retraites et continuer à financer tout notre système public mutualisé, socialisé, en voulant aussi ne jamais modifier l'âge de départ à la retraite ».

4-Franck Von Lennepe, page 97 : « Le rôle du solde du système de retraite reste en particulier très présent dans le débat public, et le retour à l'équilibre de ce solde sous-tend toutes les réformes des retraites depuis vingt ans. Un système de retraite par répartition, qui prélève des cotisations sur les actifs pour les redistribuer aux retraités et assurer ainsi un revenu de remplacement, doit par définition disposer **d'une comptabilité claire et comprise, avec ses ressources et ses dépenses**. L'extension passée des ressources au-delà des cotisations sur les revenus d'activité, qui a souvent été justifiée par le financement de dispositifs de solidarité, a surtout permis de rechercher pragmatiquement des financements nouveaux sans (trop) augmenter les cotisations vieillesse. Le pragmatisme a sa légitimité ; mais sur le plan des principes, la solidarité interne entre retraités a vocation à être financée à l'intérieur du système de retraite. **C'est d'ailleurs en vertu de ce principe qu'on a plaidé plus haut pour la création d'une caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat**. Il serait sage d'éviter à l'avenir d'ouvrir la boîte de Pandore en substituant massivement aux cotisations vieillesse des prélèvements fiscaux, qu'ils portent notamment sur la consommation ou sur le patrimoine.

Confiance dans le système des retraites pour servir les prestations attendues

5-Dominique Libault, page 12 : « De toute façon, dans notre démocratie actuelle, le risque de perte de confiance est évident. Disons même que ce n'est pas forcément un risque. Toutes les enquêtes d'opinion montrent qu'il est avéré. Mais il est exact que tout discours tendant à dire que les chiffres sont faux, contribue à cette perte de confiance et paradoxalement, à la capacité de réunir autour d'un diagnostic partagé et des réformes souhaitables.

6-Jean-Luc Tavernier, page 13 : « La confiance n'est pas quelque chose qui se décrète, c'est quelque chose qui se travaille et qui s'entretient en permanence. Je trouve que c'est un chemin de crête compliqué, mais nous n'avons pas le choix : nous avons un système de protection sociale qui doit évoluer en permanence. C'est un corps vivant qui doit s'adapter, qui ne peut pas être fossilisé. Il appelle réforme régulièrement. Pourtant, il faut avoir confiance en lui parce qu'il sera pérenne. C'est un chemin de crête compliqué, tellement de gens font commerce de défiance et disent que, puisque nous sommes obligés de le réformer, il va s'écrouler. La confiance, c'est aussi le travail au quotidien des acteurs de la Sécurité sociale, de la branche recouvrement avec les entreprises, de ceux qui gèrent les risques sociaux avec les assurés sociaux. Cela dépasse de loin le sujet de savoir si les comptes sont présentés comme ils le devraient »

Dette sociale

7- Dominique Libault, page 13 : « Je dirai un mot sur la dette sociale. Ce que nous appelons « dette sociale » **conventionnellement**, c'est ce qui est géré par la CADES, la Caisse d'amortissement de la dette sociale. Il se trouve que c'est le nom qui avait été voulu par le Parlement, donc c'est logique que nous appelions cela la « dette sociale ». Elle gère la dette des organismes de Sécurité sociale des régimes de base et elle a l'intérêt d'amortir cette dette sociale. Comme le montre un article de la revue, elle a repris plus de 400 milliards d'euros et 270 milliards ont été amortis depuis la création de la CADES en 1996. C'est positif parce que cela évite un accroissement inexorable de la dette sociale. **Mais, il existe d'autres formes de dette sociale, ne serait-ce que l'Unedic qui aussi une dette** »

Présentation des comptes de la nation et répartition des déficits centraux, locaux, sociaux, logique d'acteurs

8-Jean-Luc Tavernier, page 13 : « **C'est un sujet qui n'est pas simple**. Je voudrais d'abord dire, puisque j'ai été directeur général de l'INSEE pendant 13 ans, que j'ai assisté à je ne sais combien de réunions de la Commission des comptes de la Sécurité sociale, que j'ai été membre du Haut conseil des finances publiques de son origine jusqu'en juin dernier, qu'il ne faut pas que ce débat laisse penser qu'il existerait des choses cachées ou erronées dans les comptes publics. Ce n'est pas le cas. Ce n'est pas le cas pour la comptabilité de l'Etat, pour la comptabilité de la Sécurité sociale et pour la comptabilité nationale dont j'avais la responsabilité. Les comptes sont exacts. Est-ce qu'une présentation différente aurait un intérêt ? Il faut réfléchir un petit peu.

J'ai personnellement de la sympathie avec la thèse – la motivation de Jean-Pascal Beaufret de fait – selon laquelle, dans la formation du déficit et de la dette publique, les dépenses de retraites ont une responsabilité essentielle. Parmi les hauts fonctionnaires qui travaillent dans l'administration de l'Etat, on peut être lassé qu'on nous rabâche à tout instant la responsabilité du train de vie de l'Etat, des redondances, des organismes inutiles, et autres. C'est une facilité pour éluder le sujet du dynamisme des dépenses de transfert. Je comprends donc cette motivation ; cependant, il ne faut absolument pas que cela conduise à remettre en cause la comptabilité ou à faire douter de la véracité des chiffres ou de leur transparence »

9-Jean-Luc Tavernier, page 13 : « Aujourd'hui, pour ce qui concerne la comptabilité nationale, nous publions un déficit public réparti entre acteurs, que sont les administrations centrales, essentiellement l'Etat, les administrations de Sécurité sociale et les collectivités locales. C'est une des conventions internationales. Les comptes donnent ce détail pour tous les pays, en suivant une logique qui est **une logique d'acteurs**. C'est-à-dire que les risques sociaux sont gérés de manière différente, avec des gouvernances différentes, par des acteurs différents de l'Etat central. C'est ce qui préside, je pense, cette logique initiale.

Contribution des dépenses sociales aux déficits publics et redressement des comptes

10-Jean-Luc Tavernier, page 14 : « Ce que je crois, en revanche, d'une part, c'est qu'il ne faut vraiment pas parler uniquement que du déficit, mais aussi beaucoup analyser et commenter la dynamique des dépenses. Il est nécessaire de regarder, quand nous comparons les autres pays, dans quel domaine nous avons des dépenses publiques plus élevées que les autres pays. Hormis l'Italie, nous sommes le pays où les dépenses

de retraites sont les plus importantes en part de PIB. **Il faut le dire et le redire et ne pas s'intéresser uniquement qu'au déficit, mais s'intéresser vraiment à la comparaison de la répartition des dépenses.**

... Il faut faire la pédagogie de tout cela. Il ne faut pas de paresse intellectuelle, cela demande de travailler, **mais ce sont d'autres réponses que de simplement modifier la présentation des comptes** »

11-Franck Von Lennepe, page 101 : « Pour assurer le financement de la sécurité sociale et contribuer à la trajectoire de réduction du déficit public, c'est donc une combinaison de mesures augmentant les taux d'emploi et portant sur les dépenses et les recettes qui devra être retenue, jouant notamment sur les leviers suivants : la poursuite de la réforme des retraites de 2023 accompagnée de mesures supplémentaires pour augmenter l'âge moyen de fin d'activité, une sous-indexation des pensions sur plusieurs années, une trajectoire pluriannuelle de l'Ondam stricte, visant par exemple à stabiliser la part de l'Ondam dans le PIB, des recettes supplémentaires, par des hausses de CSG (générales ou ciblées), de prélèvements sociaux ou de fiscalité comportementale. Une telle combinaison de mesures laisse la place au débat et aux choix politiques, **mais il sera difficile de présenter un scénario crédible de redressement des comptes ne comportant pas de sous-indexation des pensions.**

LFSS et recettes affectées

12-Jean-Luc Tavernier, page 21 : « Dominique le dira sans doute mieux que moi : quand bien même il existe toute cette discussion sur la séparation des comptes entre l'Etat, la Sécurité sociale et les collectivités locales dont je parlais précédemment, le fait d'avoir toujours la perspective d'un équilibre sur le champ de la Sécurité sociale, le fait que, sur un champ qui est celui de dépenses qui ne sont pas des dépenses d'investissement, qui ne sont pas des dépenses d'avenir, nous nous tenons à la discipline de ne pas nous éloigner de l'équilibre, est une ancre pour le système que nous ne perdrons pas sans préjudice. Bref, à mon avis, le sujet mérite que nous ayons vraiment fait la démonstration que nous y gagnerions pour abandonner le PLFSS. Pour ma part, à ce jour, je ne suis pas encore convaincu de cette démonstration.

13- Dominique Libault, page 21 : « Un certain nombre de choses me semblent tout à fait justifier cette loi de financement **et de rester sur l'idée de recettes et de dépenses affectées.** Ce sont des comptes sociaux avec des comptes par branches. Je pense que, dans notre démocratie actuelle, avec tous ses éléments de difficultés, que les Français sachent où va l'argent quand ils paient en Sécurité sociale, que ce soit l'assurance maladie ou la retraite, quand ils paient pour eux tout en étant dans un système solidaire, me semble tout à fait souhaitable. Je reste très partisan du système de retraite affectée »

14-Franck Von Lennepe, page 97 : « Une règle d'or sur l'ensemble des finances publiques, instaurant une obligation d'équilibre des comptes publics sur une période donnée ou à un horizon donné, garantirait certes le redressement des finances publiques, mais de manière plus « aveugle » et moins comprise par les Français– avec le risque qu'il soit donc moins accepté-. **Non complétée par une règle d'or sur la sécurité sociale, qui suppose donc l'existence de recettes affectées et d'un solde, elle présenterait en outre le risque que, par facilité face à la croissance des dépenses sociales les efforts portent en priorité sur les dépenses de l'Etat, notamment sur les dépenses d'investissement.**

Compensation par l'Etat des allègements de cotisations ou des exonérations d'impôts locaux et « logiques d'acteurs »

15-Jean-Luc Tavernier, page 13 : « La présentation par acteurs ... reste pertinente, mais elle est évidemment brouillée lorsque l'Etat prend des décisions qui impactent, a priori, les comptes des autres acteurs, administrations de Sécurité sociale ou collectivités locales, et compense ces décisions. **Ce sont les allègements de cotisations, côté Sécurité sociale, compensés par des transferts de taxes. C'est la quasi-suppression de la taxe d'habitation pour les collectivités locales, compensée également.** Évidemment, tout cela brouille ces logiques d'acteurs. C'est brouillé aussi par le fait que, nous le savons bien, **nous ne sommes plus dans une logique pure de risques contributifs pour les retraites, qui seraient financées uniquement par des cotisations sociales. Une partie est non contributive, et est du reste financé autrement que par des cotisations.** Les logiques d'acteurs ne sont donc pas aussi pures qu'elles ont pu l'être. Elles ont été brouillées par les différentes réformes qui ont pu être faites. Toutefois, il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Je ne crois pas que nous pourrions remplacer cette répartition du déficit public en sous-secteurs -Etat, administrations de Sécurité sociale, collectivités territoriales - par **un hypothétique déficit des retraites, de l'éducation nationale, de la défense.** Cela n'aurait pas de sens, à vrai dire. »

16-Franck Von Lennepe, page 93 : « Un débat a pris de l'ampleur depuis quelques années, porté notamment par Jean-Pascal Beaufret et repris par d'autres : les comptes de la sécurité sociale sous-estimeraient fortement la dette sociale, pour deux raisons principales...

Deuxième raison, le financement de la sécurité sociale est complété par des recettes de l'Etat en compensation des allègements et exonérations de cotisations sociales. **Pour Beaufret et d'autres, l'Etat porte à ce titre une dette induite puisque des recettes lui ont été prélevées pour être transférées à la sécurité sociale.** [NON, ndr]

Que ce sujet mérite un débat démocratique ne fait pas de doute : les conséquences sur la répartition de la dette publique entre l'Etat et la sécurité sociale sont en effet massives. Mais la compensation par l'Etat des pertes de recettes de la sécurité sociale induites par des allègements et exonérations de cotisations a été tranchée, à de nombreuses reprises, par le législateur. [OUI, ndr]

On peut souhaiter qu'il tranche différemment dans l'avenir, on peut argumenter pour l'en convaincre, mais sans pour autant reprocher aux comptes de la sécurité sociale d'appliquer la loi...La suite de cet article fera donc l'hypothèse, conforme à la loi, que la dette sociale est celle portée actuellement par l'Acosse et la CADES. Il n'empêche que ce débat n'est certainement pas clos, et que des décisions sur une répartition différente des recettes entre l'Etat et la sécurité sociale pourraient conduire à accroître le déficit social, durcissant l'analyse présentée ci-dessous »

