

Questionnaire à l'attention de M. Jean-Pascal Beaufret

Note pour les membres de la Commission d'enquête sur les incertitudes budgétaires de la Sécurité sociale (2 tableaux joints)

Les réponses au présent questionnaire ci-dessous, comme l'exposé lors de l'audition du 12 février devant la commission, ne sont pas la traduction d'une présentation académique « iconoclaste » ou « alternative » mais la description de la réalité effectivement inscrite chaque année dans les comptes combinés des administrations publiques en comptabilité nationale, transmis officiellement à l'Union européenne.

La contribution des régimes sociaux et notamment de la branche vieillesse aux déficits publics d'ensemble n'apparaît pas dans ces comptes. En effet, elle est masquée. On ne l'identifie pas dans les articles liminaires des lois de programmation et de financement, parce que ces articles ne sont, ni présentés de manière combinée avant transferts, ni détaillés par grands domaines de la Sécurité sociale. Cette contribution n'en existe pas moins et affecte les soldes d'ensemble officiels des administrations publiques.

Dans la comptabilité publique de la Sécurité sociale, les données en dépenses et en recettes sur chaque branche étant présentées après transferts des administrations tierces et après transferts internes à la Sécurité sociale, on ne voit pas plus dans ces comptes, votés dans le détail, la contribution de chaque branche au solde d'ensemble des administrations publiques. De ce fait, une origine importante des déficits publics n'est jamais précisément exposée au Parlement ou à l'opinion publique.

Sans même modifier le cadre fixé par les lois d'organisation des lois de financement (1996, 2001) plusieurs fois amendé depuis, il est possible de fournir des comptes combinés, en annexe des lois de financement ou de manière informative, à l'appui des projets de loi (PLF, PLFSS) en identifiant cette contribution (estimée en 2024 pour la Sécurité sociale à -64 Md€ soit 38 % des déficits d'ensemble, provenant plus qu'en totalité des retraites avec -81 Md€ qui ont représenté 48% des déficits d'ensemble de -170 Md€).

Une communication financière, détaillée et **sincère**, est la condition pour faire naître un début de consensus sur le constat et les solutions à apporter graduellement à cette situation qui accroît la dette publique de manière récurrente et très importante.

1) Sur les conventions comptables liées aux régimes de la fonction publique et leurs conséquences sur la lisibilité de la situation financière du système de retraites :

- a) Question 1a : vous soulignez dans vos travaux que le solde présenté par les rapports annuels du Conseil d'orientation des retraites** résulte de conventions comptables qui neutralisent l'impact des subventions et contributions d'équilibre sur le déficit public.

Pouvez-vous préciser en quoi cette lecture diffère de l'approche retenue en comptabilité nationale, et pourquoi vous estimez plus pertinent d'apprécier la situation du système de retraite au prisme de sa contribution aux déficits publics plutôt qu'au seul solde des régimes ?

- **Les deux approches COR et comptes de la nation sont différentes mais toutes deux trompeuses.** Le COR reconnaît que des administrations tierces équilibrent les retraites mais n'en tient pas compte dans le solde des retraites qualifié de « conventionnel », où presque tous les régimes sont par nature équilibrés par des recettes provenant d'autres administrations. Rien n'interdirait au COR d'analyser le besoin de financement réel de chaque régime, sans la recette réelle ou fictive provenant d'une administration tierce qui le finance. Il est par exemple particulièrement choquant que des régimes spéciaux (SNCF, RATP, Mines, Marins, ouvriers etc.), ouvertement déséquilibrés, subventionnés de manière récurrente par l'Etat à hauteur de 50 % de leur dépenses et 8 Md€ par an, **ne contribuent à aucun déficit des retraites pour le COR.**

Au-delà des cotisations et impôts affectés par le Parlement, le COR identifie, sous différentes appellations, les recettes provenant d'administrations tierces (contribution d'équilibre de l'Etat, subventions d'équilibre de l'Etat, transferts externes d'autres caisses de Sécurité sociale et autres transferts externes). Toutefois Il ne les identifie pas toutes, car certaines restent anormalement classées dans la rubrique « cotisations » (cas des sur-cotisations des opérateurs de l'Etat, en 2024, 5 Md€, à des taux identiques à ceux de l'Etat et cas des sur-cotisations des collectivités locales et des établissements publics de santé à la CNRACL, 9 Md€).

Bien que reconnaissant que les recettes provenant des administrations tierces sont des équilibrages, le rapport du COR prend tous ces concours en compte en déduction des dépenses pour la détermination du solde des retraites qualifié de « conventionnel » au nom d'une convention dont on ne retrouve aucune trace écrite. **En septembre 2023, le COR a refusé de publier deux soldes, l'un « conventionnel » après ces concours, l'autre « réel » avant ces concours, comme il lui avait été proposé dans une séance plénière, avec le Haut-Commissaire au Plan, François Bayrou.**

- Les comptes de la nation ne fournissent pas de sous-compte retraites à l'intérieur des « administrations de Sécurité sociale-ASSO », alors que la taille de la protection vieillesse (25 % des dépenses publiques) le justifierait pleinement. L'équilibrage des retraites par sur-cotisation des administrations tierces, employeurs de fonctionnaires (Etat, opérateurs de l'Etat, collectivités territoriales et établissements publics de santé) n'est pas considéré comme une subvention ou un transfert, mais comme une « cotisation » dans les comptes de la nation, c'est à dire comme une rémunération du salarié fonctionnaire, incluse dans la masse salariale de l'administration qui l'emploie. Ce classement masque intégralement l'équilibrage des régimes fonctionnaires. Il ne masque pas en revanche l'équilibrage par subventions d'équilibre entre l'Etat et les caisses de retraites, mais ce n'est pas visible pour la branche vieillesse qui n'est pas détaillée dans les comptes de la nation.
- **Pourquoi est-il nécessaire d'apprécier la situation du système de retraites au prisme de sa contribution aux déficits publics plutôt qu'au seul solde des régimes ?** Parce que, au-delà des prélèvements obligatoires (cotisations et impôts) que le Parlement leur affecte, les dépenses publiques de retraites sont financées par plusieurs catégories de subventions, **appelées selon les cas, « cotisations », « contributions », « subventions », ou « transferts » dans les comptes publics, provenant d'administrations tierces.**

Celles-ci ne peuvent être comptées en double avec les dépenses finales de retraites dans le déficit d'ensemble des administrations publiques. Ces concours couvrent donc un besoin de financement et constituent le déficit réel (un déficit est constitué de dépenses publiques moins des prélèvements obligatoires affectés) relatif aux retraites. Or il est essentiel de déterminer le poids de ce déficit des retraites dans les déficits publics d'ensemble pour montrer l'ampleur du redressement tendanciel à opérer.

En 2024, il s'agit des sur-cotisations de l'Etat, qualifiées de « contribution d'équilibre » pour le régime des pensions civiles et militaires (**44 Md€**), des sur-cotisations qualifiées de « cotisations », pourtant au même niveau que l'Etat, de ses opérateurs qui emploient aussi 200.000 fonctionnaires actifs, (**5 Md€**), des sur-cotisations, qualifiées de « cotisations », des collectivités territoriales et des établissements publics de santé pour le régime des fonctionnaires locaux et hospitaliers CNRACL (**9 Md€**), des subventions d'équilibre qualifiées comme telles, de l'Etat aux régimes spéciaux (**8 Md€**), des subventions de l'Etat qualifiées comme telles, compensatoires des allègements ciblés de cotisation (**5 Md€**), des subventions, qualifiées de « transferts » des autres caisses de la protection sociale aux caisses de retraites, prélevées sur leurs propres ressources (**17 Md€**, CNAF, CNAM et UNEDIC).

Au total, le solde des régimes, comprenant ces concours en recettes, ne traduit pas la contribution des retraites au déficit d'ensemble des administrations. En effet, **Il n'y a plus de déficit des retraites parce que d'autres entités que les caisses le supportent, au niveau de 20 % du total des dépenses de retraites.** L'impact sur les déficits d'ensemble des administrations est enregistré ailleurs que dans les comptes des administrations de Sécurité sociale-ASSO ou ailleurs que dans la comptabilité publique de la Sécurité sociale.

Il est, en partie masqué dans la masse salariale de l'Etat, des collectivités et des hôpitaux publics. La production de comptes combinés détaillés des administrations publiques (avant transferts et subventions) le montrerait en lecture directe.

b) Question 1b : le traitement des cotisations sociales imputées repose sur une convention de comptabilité nationale définie au niveau international (système de comptabilité nationale 2008, système européen des comptes 2010), visant à assurer la comparabilité statistique des régimes directs d'employeurs avec les régimes assurantiels.

Le traitement des cotisations imputées du régime des pensions civiles et militaires de l'Etat résulte non d'une convention mais d'une règle impérative pour les administrations publiques qui gèrent directement un régime social, issue du règlement n ° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 dénommé SEC 2010. **Dans les options ouvertes par le règlement SEC 2010, la France a fait un choix aussi opaque qu'injustifié.**

Une règle impérative du SEC 2010 oblige les administrations qui gèrent en direct un régime social à comptabiliser une cotisation fictive, dite « imputée » pour des raisons de comparabilité internationale¹. Mais elle laisse aux Etats membres le choix de calculer cette cotisation selon deux méthodes² :

¹ ce qui notamment explique la calcul d'une contribution d'équilibre dans le CAS Pensions en % des rémunérations

² à défaut d'un calcul de différences de valeurs actuarielles, estimé non fiable en France car variable dans le temps selon les taux d'actualisation utilisés

Article 17.139 SEC 2010 : « Si les calculs actuariels ne sont pas suffisamment fiables et uniquement dans ce cas, il est possible d'estimer les cotisations de pensions imputées à la charge des employeurs des administrations publiques **de deux autres manières 1/sur la base d'un pourcentage raisonnable des salaires versés aux personnels en activité ou 2/comme étant égales à la différence entre les prestations courantes à payer et les cotisations effectives à payer (aussi bien par les salariés que par l'administration publique en tant qu'employeur) »**

Alors qu'elle pouvait opter pour le calcul sur la base d'un pourcentage « **raisonnable** » (le taux de droit commun de 28 % appliqué à presque tous les autres salariés français et déjà un des plus élevés de l'OCDE), la France a choisi la méthode n°2, soit une cotisation indistincte égale à la différence totale entre les charges du régime et les seules cotisations effectives perçues, retenues salariales sur traitement. **Ce choix, qui est réversible, fausse gravement les comptes publics.**

Une cotisation est le coût d'un droit à la retraite. Elle ne peut être confondue avec une subvention. A défaut, il s'agit d'une anomalie de classement. Pour une personne qui rentre en activité à 21 ans, part en retraite à 63 ans et décède à 85 ans, et qui reçoit en retraite 70% de sa rémunération nette antérieure, le taux d'équilibre de la cotisation contributive d'un régime en répartition, hors tout déséquilibre démographique ou d'avantages non contributifs, devrait se situer autour de 24% de la rémunération servant à la liquidation de la retraite (=0,70*22/64). Les déséquilibres démographiques et les dépenses légales non contributives dites de solidarité relèvent en revanche d'une couverture par subvention.

C'est d'ailleurs pourquoi le taux de cotisation aux régimes obligatoires par répartition est toujours en dessous de 25% dans les pays de l'OCDE, sauf cas rares dont la France (28%).

Le fait que les cotisations soient perçues essentiellement ³ sur le traitement hors primes des fonctionnaires (76 % en moyenne de leur rémunération totale) contre la presque totalité des rémunérations pour les salariés privés ne change pas la validité d'un taux de référence de 28 % appliqué sur les seuls traitements au régime des fonctionnaires⁴. En effet, l'assiette de calcul des prestations, sur le traitement de fin de carrière des fonctionnaires est plus favorable de 30 % que pour la moyenne plafonnée des 25 meilleures années d'activité des salariés privés. **Cette différence dans le calcul des retraites fait plus que compenser l'absence de prestations et donc l'absence de cotisation sur les primes.** Ceci répond aussi à la question 1/c.

Le classement intégral en cotisation, dans la comptabilité nationale, au niveau de 93 % ou 137 % des traitements, sans identifier la part de subvention (écart avec 28 %) est donc une anomalie qui ne résulte pas d'une obligation internationale mais d'un choix de la France, qui aboutit à :

i/-majorer de manière absurde la masse salariale totale de la fonction publique à environ 75.000 € par employé de l'Etat en moyenne contre 48.000 € pour un salarié privé en 2024, en moyenne, ce qui n'est pas justifié par une différence de valeur ajoutée,

ii/-majorer les rémunérations prises en compte pour les fonctionnaires (en comptabilité nationale une cotisation est une rémunération reversée au régime), dans la valeur ajoutée non marchande. Ceci aboutit à majorer le PIB de l'ordre de 1,5 %, minorer en conséquence le ratio dette/PIB,

³ des primes de la FPE sont toutefois cotisées et donnent lieu à liquidation de retraites pour 12 % d'entre elles, de manière dérogatoire pour certains corps de militaires de policiers et d'agents des finances ainsi que pour les 1,8 millions de fonctionnaires de la FPE dans le cadre du régime obligatoire additionnel de la fonction publique ERAFP

⁴ contrairement à des études publiées en 2025 par l'Institut des Politiques Publiques et le Conseil d'Analyse Economique

iii/-majorer le ratio dépenses/PIB, sans impact sur le solde, l'excès de cotisation employeur versé au fonctionnaire actif faisant largement double emploi avec la retraite versée au fonctionnaire retraité,

iv/-gonfler inutilement les dotations des missions ministérielles employant de nombreux fonctionnaires, en faussant les comparaisons internationales, par exemple sur la dépense d'éducation puisque 19 % des dépenses du ministère de l'éducation sont des sur-cotisations retraites non opérationnelles pour l'enseignement, ainsi que 17 % du budget des armées ramenant l'effort de défense de 2% du PIB publié à 1,7 %,

Tel ne serait pas le cas si la partie subvention dans la contribution d'équilibre était identifiée. La masse salariale serait réduite de cette fraction majoritaire (80%), seule la cotisation employeur (20 %) étant alors comptée dans la rémunération des fonctionnaires, ramenant leur coût à un niveau normal, proche de la moyenne des autres salariés. **C'est pourquoi, Amélie de Montchalin, ministre de l'Action et des Comptes publics, a annoncé en 2025 que le CAS Pensions opérerait dorénavant la distinction comptable des deux parties de nature différente dans la contribution d'équilibre indistincte actuelle. Il restera à en tirer toutes les conséquences dans les comptes de la nation ;**

c) Question 1c : votre raisonnement repose notamment sur une comparaison entre les taux de cotisation appliqués aux salariés du secteur privé et les contributions employeurs dans les régimes de la fonction publique.

Pouvez-vous préciser le fondement du choix d'un taux de cotisation de référence et expliquer comment ce choix intervient dans l'identification d'un besoin de financement dans votre analyse ?

Voir réponse à la question 1/b précédente. L'application à des assiettes différentes (traitements hors la plupart des primes⁵ d'une part, rémunération privée presque totale d'autre part) du même taux de 28 %, taux standard de cotisation en France, déjà élevé, serait totalement justifiée par **la différence d'assiette des prestations et donc des cotisations** (traitement le plus élevé de fin de carrière d'une part, contre moyenne **plafonnée** des 25 meilleures années dans le privé d'autre part). Bien que les retraites versées restent à des niveaux identiques à celles du privé sur la totalité de la rémunération⁶, la différence d'assiette est très favorable sur les seuls traitements et justifie de ne cotiser que sur les traitements au même taux que sur la totalité des rémunérations privées.

Un taux de référence de calcul, plus élevé que 28 % sur les traitements, conduirait enfin à augmenter le taux de retenue salariale des fonctionnaires de 11,1 % qui en fait partie et qui a été presque harmonisé au fil du temps sur le taux de la cotisation salariale privée (11,3%).

Le besoin de financement du régime résulte bien de la différence entre 137% des traitements pour les militaires ou 93 % des traitements pour les fonctionnaires civils et 28 % appliqué aux traitements (taux 2026). Compte tenu des taux en vigueur, ce besoin de financement était en 2024 de **44 Md€** dont **39 Md€** pour l'Etat en direct et **5 Md€** pour ses opérateurs sur les 200.000 fonctionnaires de l'Etat qu'ils emploient, auxquels s'appliquent les mêmes taux que l'Etat.

⁵ Des primes de la FPE sont toutefois cotisées et donnent lieu à liquidation de retraites pour 12 % d'entre elles, de manière dérogatoire pour certains corps de militaires, de policiers et d'agents des finances ainsi que pour les 1,8 millions de fonctionnaires de la FPE dans le cadre du régime obligatoire additionnel de la fonction publique ERAFP

⁶ Voir Drees novembre 2022

A noter que ces contributions d'équilibre de **5 Md€** des opérateurs sont comptabilisées comme des cotisations à part entière dans tous les documents publics, sans être considérées comme des « contributions d'équilibre ».

d) Question 1d : Estimez-vous que la mise en place d'une « caisse de retraite des agents publics » pourrait être de nature à accroître la transparence et la lisibilité des ressources et des dépenses afférentes aux régimes de la fonction publique ?

Une caisse de retraites des fonctionnaires de la FPE, avec des comptes séparés, devrait émettre des cotisations payées par les employeurs Etat et opérateurs. Elle ne pourrait le faire aux taux exorbitants du droit commun actuellement calculés à l'intérieur des comptes de l'Etat, (cotisation imputée selon la règle du SEC 2010, voir ci-dessus) ou effectivement versés par les opérateurs.

Dès lors, la subvention de l'Etat apparaîtrait de manière claire et demanderait une explication de ses causes : **pourquoi les retraites de l'Etat exigent-elles une dépense de 22.000 € par fonctionnaire actif au-dessus de cotisations au taux normal, sans commune mesure avec les financements publics des retraites privées ?**

Les causes principales sont i/la **démographie défavorable** des fonctionnaires (exemple des retraites de France-Telecom et de La Poste avec une perte de plus de 400.000 cotisants) insuffisamment compensée par les autres régimes de salariés et non salariés du fait de la défaillance de la compensation démographique instaurée en 1974 ii/ **les dépenses non contributives** couvertes par les sur-cotisations alors qu'elles sont financées par des impôts transférés pour les autres régimes. Mais l'incidence de ces causes devraient faire l'objet d'un chiffrage précis, **ce qui n'est jamais le cas.**

La transparence et la lisibilité des dépenses publiques, aujourd'hui en défaut pour les retraites de fonctionnaires, pourrait être cependant facilement réalisée, sans caisse séparée, par **la simulation d'une caisse de retraites**, en comptabilité nationale (réintégration en ASSO) et dans les comptabilités publiques, émettant des cotisations identiques en taux à celle des salariés, sans modification des lois organiques sur les lois de finances.

Bien que la caisse de retraites des autres fonctions publiques (CNRACL) soit, quant à elle, séparée, les taux de cotisation appliqués (45 % portés à 54 % en 2028) contre 28 % pour les contractuels des mêmes collectivités, appelleraient **une clarification identique entre cotisations et subventions** pour des raisons de transparence sur l'impact en déficits publics, de ces subventions par sur-cotisation (9 Md€), imputés aux comptes locaux et hospitaliers (avec compensation par l'assurance maladie pour ces derniers).

2) Sur la distinction entre prestations contributives et prestations de solidarité et sur leur financement respectif :

a) Question 2a : vos travaux suggèrent que le financement des dépenses de solidarité n'est que partiellement assuré par des impôts affectés.

Pouvez-vous expliquer dans quelle mesure le mode de financement retenu conduit à un besoin de financement résiduel, et comment ce besoin est rattaché aux déficits publics dans votre cadre d'analyse ?

Les dépenses non contributives, dites « de solidarité », sont organisées par la loi en 6 dispositifs principaux. Elles ne sont généralement pas sous condition de ressources et elles concernent 88 %

des retraités à au moins un titre. Aussi leur qualification de solidarité, évidente pour certains dispositifs, est loin de pouvoir s'appliquer à l'ensemble de leur périmètre.

Elles font l'objet d'une communication très insuffisante, dans le cadre d'une information générale tronquée sur les retraites (expression utilisée le 12 février au cours de l'audition par la commission d'enquête).

En effet, elles ne sont, ni comptabilisées ou estimées en dépenses ou moindres recettes de cotisations dans les comptes des caisses, ni publiées par les régimes de retraites. Elles sont estimées sur des bases statistiques une fois tous les cinq ans sur un exercice de 5 ans antérieur⁷. De ce fait un budget social spécifique très important de la nation de l'ordre de 78 Md€ en 2024, n'est jamais examiné ou revu par le gouvernement ou par le Parlement.

En toute hypothèse, même si elles étaient estimées par chaque régime, le niveau du besoin de financement des retraites (dépenses totales desquelles sont déduits les prélèvements obligatoires affectés par le Parlement, cotisations et impôts⁸) ne changerait pas car il ne dépend pas de la nature des dépenses effectuées, prestations contributives couvertes par cotisations, ou bien prestations non contributives dites « de solidarité » couvertes par impôts affectés, subventions et transferts.

Pour le régime de base et le régime complémentaire des salariés privés, certaines dépenses non contributives font l'objet toutefois de financements « fléchés », par impôts affectés (CSG au travers du FSV pour **22 Md€** en 2024 et **autres impôts** pour un montant indéterminé) ou par transferts d'autres caisses de la protection sociale (CNAF, CNAM, UNEDIC pour **17 Md€** , voir ci-dessus réponse à la question 1a).

Dans le cas des régimes de fonctionnaires et des autres régimes spéciaux, la part non contributive des dépenses est couverte par les subventions, sous forme de sur-cotisations au-dessus des taux de cotisations contributives standard (voir réponses ci-dessus), mais sans que l'on ne connaisse leur montant ou leur destination par dispositif non contributif.

Les financements dédiés à la part non contributive des retraites ne sont donc que partiellement connus.

La reconstitution pour l'année 2024 de la répartition des dépenses non contributives par régime, à partir des ratios de la Drees pour l'année 2020 est fournie par le tableau ci-dessous. A cet égard les dépenses contributives du régime général de base sont plus que couvertes par les impôts qui lui sont affectés tandis que les dépenses non contributives des régimes complémentaires (Agirc Arrco ou autres ne sont pas couverts par des financements publics identifiés. Ceci tendrait à montrer qu'un part des cotisations finance aussi des dépenses non contributives.

Mais l'absence d'information suffisante sur l'allocation des impôts ou des subventions de l'Etat aux deux catégories de dépenses ne permet pas de répondre totalement à la question posée.

⁷ Voir dernière étude Drees avril 2025 sur l'année 2020

⁸ Y compris des recettes diverses plus limitées ne provenant pas d'autres administrations publiques exemple : produits financiers

Reconstitution par dispositif et par régime des dépenses non contributives 2024 (source Drees 2025)

CARACTERISTIQUES DES AVANTAGES NON CONTRIBUTIFS 2024 sur structure 2020				CNAV	IGIRC-ARRCI	SRE CIVIL	SRE MILIT.	CNRACL	REG. SPECIAUX	AUTRES	TOTAL
Md€	nombre			(Agri, Pl, Comp)							
en millions											
10	6,0	MINIMAS DE PENSIONS	14%	7,4	0,0	0,4	0,1	1,5	0,0	1,0	10,4
25	6,5	AVANTAGES FAMILIAUX	34%	14,2	2,4	3,0	0,3	2,1	0,8	2,2	25,0
1	0,1	famille départs anticipés		0,000	0,024	0,512	0,000	0,512	0,249	0,007	1,3
10	6,4	famille nombre d'enfants		4,387	1,499	1,353	0,280	0,743	0,491	1,053	9,7
10	6,0	famille majorations de durée enfants, proratisation et décote		6,129	0,609	1,048	0,012	0,743	0,088	0,936	9,6
4	6,2	famille AVPF proratisation et décote		3,704	0,219	0,049	0,000	0,085	0,001	0,242	4,3
17	7,5	PERIODES NON COTISEES (CHOMAGE et AUTRES)	24%	9,1	6,3	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	16,5
12	6,4	chômage et autres interruptions		9,1	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	11,7
5	7,5	points gratuits		0,0	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	4,8
11	1,1	DEPARTS ANTICIPES et TRIMESTRES MAJORES	15%	0,0	0,0	2,1	4,7	1,2	2,8	0,1	11,0
8	0,3	catégories actives de la fonction publique		0,0	0,0	1,3	3,6	1,0	2,3	0,0	8,2
3	1,1	majorations de durée fonctionnaires		0,0	0,0	0,9	1,2	0,2	0,5	0,1	2,8
6	0,2	CARRIERES LONGUES	8%	3,1	1,5	0,2	0,0	0,4	0,1	0,4	5,7
4	1,6	INVALIDITE-INAPTITUDE-AIDE AUX TIERS	5%	2,3	0,6	0,2	0,1	0,2	0,1	0,3	3,8
72		TOTAL DROITS DIRECTS	TOTAL 100%	36	11	6	5	5	4	5	72
88%	15,0	en % par régime	20,2%	147	84	45,7	9,5	25	18	30	359
	17,0			28%	13%	12%	51%	22%	22%	14%	20,2%
	4,4	DROITS DERIVES (REVERSION= 12 % total)									39
	2,0	AVANTAGES FAMILLE NON CONTRIBUTIFS DES REVERSIONS									1
5	0,7	MINIMUM VIELLESSE ASPA									5

b) Question 2b : Vous proposez une lecture consolidée des retraites obligatoires afin d'apprécier leur contribution aux déficits publics.

Pouvez-vous indiquer ce que cette consolidation apporte par rapport aux présentations actuelles, notamment en termes de suivi dans le temps et de comparabilité avec les autres composantes des finances publiques ?

Il n'y aura pas de redressement des comptes publics en France sans transparence sur le poids réel des retraites (25 % des dépenses) dans les déficits publics et son explication (démographie, générosité des prestations y compris non contributives), indiquant la nature et l'ampleur des actions à mettre en œuvre graduellement pendant longtemps.

Parce qu'aucun document public ne combine retraites de base de la Sécurité sociale et retraites complémentaires, il n'existe aujourd'hui aucun compte global de l'ensemble des retraites présenté au Parlement et à l'opinion publique, même à l'occasion des réformes. Les rapports du COR ne fournissent qu'une agrégation statistique du passé, incomplète, couvrant environ 98% du champ des retraites obligatoires, exprimée généralement en % du PIB, donnée variable susceptible de changer avec le temps, non détaillée par régime pour le passé.

Le choix de la transparence et de la lisibilité des comptes n'est pas une « option » ouverte en fonction de son utilité mais une obligation. Le gouvernement devrait d'ailleurs prendre la responsabilité de la publication d'un compte officiel et global des retraites pour le passé, qui ne peut reposer seulement sur un organisme **paritaire**, au gré d'une convention auto proclamée et

non écrite. Autant les prévisions futures relevant d'hypothèses diverses peuvent faire l'objet d'une concertation, autant les chiffres du passé, qui doivent être exhaustifs, ne se prêtent ni à « convention », ni à interprétation ou discussion mais seulement à constatation.

De plus, la production de comptes de la Sécurité sociale par branche, sur base combinée avec les autres administrations (avant transferts) montrerait clairement le besoin de financement de chaque branche, en isolant notamment les subventions d'autres entités publiques qui financent surtout les retraites, celles-ci ne pouvant être comptées deux fois dans le déficit d'ensemble des administrations publiques.

Elle indiquerait donc la contribution de la Sécurité sociale et des retraites aux déficits d'ensemble des administrations publiques tels qu'officiellement transmis à l'Union européenne et généralement commentés (voir compte reconstitués de la branche vieillesse ci-dessous).

Seule cette présentation informerait de manière pertinente le Parlement et l'opinion sur le poids des retraites dans les soldes d'ensemble des administrations et de l'ampleur des efforts de réduction de la dépense à effectuer graduellement. **Elle serait la condition de la création d'un début de consensus sur des actions indispensables.**

Reconstitution 2021-2025 estimée d'un compte unique et global des retraites obligatoires : *source*

rapports à la CCSS

RETRAITES OBLIGATOIRES DE BASE ET COMPLEMENTAIRES en Md€	2021	2022	2023	2024	2025(p)	CUMUL 21-25
1-DEPENSES TOTALES (base et complémentaires) *	353	371	389	412	426	1951
<small>pour mémoire chiffres du rapport COR juin 2025</small>	<small>346</small>	<small>362</small>	<small>383</small>	<small>407</small>	<small>419</small>	<small>1917</small>
2-PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES AFFECTES (cotisations et impôts) et autres produits	284	300	320	332	339	1575
3-BESOIN DE FINANCEMENT (CONTRIBUTION AU DEFICIT PUBLIC) : 2-1	-69	-71	-69	-81	-86	-376
4-COVERT PAR LES SUBVENTIONS DES ADMINISTRATIONS TIERCES	74	75	78	83	86	395
subventions d'équilibre de l'Etat aux régimes spéciaux	7	7	8	8	8	38
subvention d'équilibre de l'Etat et des opérateurs de l'Etat au régime PCMR (au dessus de 28%) *	38	39	41	44	45	207
subvention d'équilibre des collectivités locales et des hôpitaux - CNAM (au dessus de 28%) *	7	8	8	9	11	43
subventions de l'Etat pour compenser les allègements ciblés de cotisations aux régimes de base	4	3	4	4	4	18
subvention de l'Etat pour compenser allègements ciblés de cotisations pour Agirc Arrco	1	1	1	1	1	5
subventions des autres branches des ROBSS (CNAF,CNSA) : avantages familiaux)	11	11	11	12	12	56
subvention Unedic pour les points chômage de l'Agirc-Arrco et de l'Ircantec	4	4	4	4	4	20
subventions CNAM pour les cotisations des régimes complémentaires des PAM	1	1	1	1	1	4
ajustements CNAV à l'ACOSS pour allègements généraux cotisations AGIRC-ARRCO à la place de l'Etat	0	1	1	1	1	4
5-SOLDES OFFICIELS CCSS des REGIMES DE BASEet COMPLEMENTAIRES (3+4)	4	4	8	2	0	19
<small>* subvention calculée par rapport à un taux de cotisation de 28 % pour l'Etat, ses opérateurs, les collectivités et les hôpitaux</small>						

Voir aussi projet d'article sur « les comptes de la Sécurité sociale et le redressement des finances publiques » joint à l'envoi de la réponse aux questions de la commission .