

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 septembre 2023 à 10h00
« Auditions de M. D. Blanchet, M. F. Bayrou et M. J.P. Beaufret »

Document N° 7
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note pour les membres du COR

Jean-Pascal Beaufret, septembre 2023

NOTE POUR LES MEMBRES DU CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Jean-Pascal Beaufret -Séance du 21 septembre 2023- 8 documents attachés

SOMMAIRE

1/REPRESENTATION GRAPHIQUE DU FINANCEMENT DES RETRAITES 2022 : 1 page

2/NOTE DE SYNTHESE ET PROPOSITIONS

3 pages dont deux tableaux :

- subventions (transferts) des autres administrations aux régimes de retraites
- schéma simplifié des impacts des retraites en comptes de la Nation

3/Document 1 :

L'INCIDENCE COMPTABLE DES RETRAITES SUR LES DEFICITS PUBLICS, (-2,7 % du PIB), EFFECTIVE MAIS NON IDENTIFIÉE DANS LES COMPTES DE LA NATION OU DANS LES COMPTES DE L'ETAT, MAJORE LA REMUNERATION DES FONCTIONNAIRES ET MINORE LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PUBLIES,
3 pages

4/Document 2 :

LES COMPTE RENDUS FINANCIERS PUBLIES DES RETRAITES NE SONT NI TRANSPARENTS NI COMPLETS,
6 pages

5/Document 3 :

LES ARGUMENTS DU RAPPORT ANNUEL POUR DEFENDRE LA PUBLICATION D'UN SOLDE APRES SUBVENTIONS NE SONT PAS FONDES,
3 pages

6/Document 4 :

TABLEAU DES INTERVENTIONS PUBLIQUES DANS LE PERIMETRE DES RETRAITES OBLIGATOIRES en Md€ COURANTS 2017-2022 (chiffres COR et chiffres CCSS)
1 page

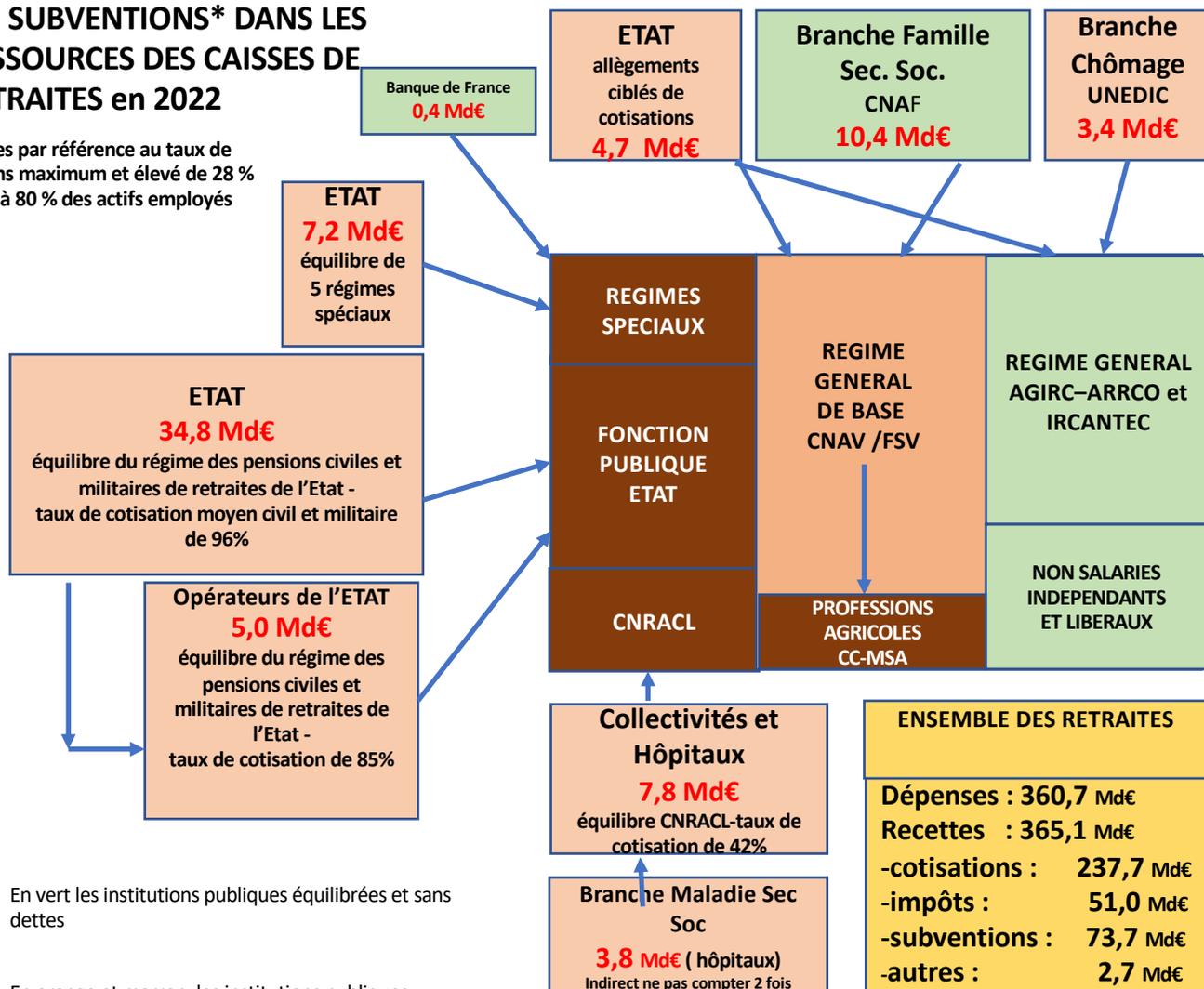
7/Document 5 :

10 ème AVIS DU CSR : COMMENTAIRES

8/NOTICE BIOGRAPHIQUE : Jean-Pascal Beaufret

LES SUBVENTIONS* DANS LES RESSOURCES DES CAISSES DE RETRAITES en 2022

* calculées par référence au taux de cotisations maximum et élevé de 28 % appliqué à 80 % des actifs employés



■ En vert les institutions publiques équilibrées et sans dettes
■ En orange et marron les institutions publiques déficitaires ou endettées

IMPOTS ET TAXES : 51,0 Md€
 dont :

- CNAV : 38,0 Md€
- AGIRC-ARRCO : 6,8 Md€
- PROFESSIONS AGRICOLES : 4,4 Md€
- REGIMES SPECIAUX(IEG, Avocats): 1,8 Md

COTISATIONS <28 % : 237,7Md€
 dont (estimé) pour fonctionnaires et contractuels

- ETAT et Opérateurs ETAT : 13 Md€
- Collectivités et Hôpitaux : 12 Md€

ENSEMBLE DES RETRAITES	
Dépenses :	360,7 Md€
Recettes :	365,1 Md€
-cotisations :	237,7 Md€
-impôts :	51,0 Md€
-subventions :	73,7 Md€
-autres :	2,7 Md€

3-NOTE DE SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS

3 pages dont deux tableaux :

subventions (transferts) des autres administrations aux régimes de retraites
schéma simplifié des impacts des retraites en comptes de la Nation

NOTE POUR LES MEMBRES DU CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Jean-Pascal Beaufret -séance du 21 septembre 2023-chiffres 2022 et 2021-trois documents et un tableau annexés.

1-Les retraites obligatoires (361 Md€ en 2022 selon le rapport 2023), sont financées à hauteur de 66 % par des cotisations¹, 14 % par des impôts et taxes transférés aux caisses de retraites et **20% par des subventions des administrations publiques**². Les trois quarts des 74 Md€ de subventions ou transferts couvrent les besoins de financement liés à une démographie défavorable et des dépenses non contributives comparativement importantes, de deux régimes de fonctionnaires (PCMR Etat et CNRACL) et de cinq autres régimes spéciaux (SNCF, RATP, Mines, Marins et Ouvriers de l'Etat). **Mais la question n'est pas limitée aux régimes d'agents publics** : le dernier quart, soit 18 Md€, couvre aussi des dépenses non contributives et des allègements ciblés de cotisations du régime général des salariés (base et complémentaire) financés par transferts d'autres administrations.

Subventions (transferts) des autres administrations aux régimes de retraites

Subventions internes au ROBSS reçues par les régimes de base de retraites en Md€		2021	2022	Observations
CNAF, CNAM AT-MP versées à CNAV ET CCMSA		10,1	10,4	noté par la CNAF en "subventions, transferts et contrib."
Subventions externes reçues par les régimes de retraites de base de retraites en Md€				
Etat	contribution d'équilibre au régime PCMR Etat (taux employeur de 74,3% ou 126,1%)	41,3	43,5	comprend environ 80% de subvention *
Opérateurs de l'Etat	contribution d'équilibre au régime PCMR Etat (taux employeur de 74,3% ou 30,6 %)	6,1	6,2	comprend environ 78% de subvention*
Banque de France-Etat	contribution d'équilibre au régime des personnels Banque de France	0,5	0,5	réduit le dividende de l'Etat
Etat	subventions d'équilibre à 5 régimes spéciaux	7,3	7,2	FSPOIE, SNCF, RATP, Mines, Marins, hors petits régimes
Etat	subventions de compensation des allègements ciblés de cotisations	4,4	3,7	selon rapport CCSS p 57
Collectivités Locales et EPS (hôp)	cotisation d'équilibre au régime CNRACL (taux employeur de 30,6 %)	16,2	16,8	comprend environ 46% de subvention *
TOTAL en Md€		75,7	77,8	soit 30 % des produits des ROBSS vieillesse
dont subventions incorporées par référence au taux de cotisations employeurs (16,5%) de tous les autres salariés *		57,5	58,8	
Subventions externes reçues par les régimes complémentaires de retraites en Md€				
Unedic	points AGIRC-ARRCO et IRCANTEC, noté par Unedic "contribution de l'assurance chômage"	4,4	3,4	avec 1,2 Md€ de prélèvement sur les bénéficiaires
Etat	subventions de compensation des allègements ciblés de cotisations	1,0	1,1	dont 0,9 Md€ pour AGIRC-ARRCO selon rapport annuel
TOTAL en Md€		5,4	4,5	
TOTAL 3 CATEGORIES en Md€		73,0	73,7	soit 20% des ressources COR

2-Contrairement à l'argumentaire du rapport 2023 (p. 98), **les impôts affectés aux caisses de retraites (51 Md€) ne prêtent pas à discussion**, car les impôts et taxes constituent, avec les cotisations, l'essentiel (98%) du financement de la protection sociale depuis longtemps. Ceci résulte d'ailleurs du **principe fondateur**, imparfaitement mis en œuvre³, que la protection sociale d'aujourd'hui devrait être financée par des prélèvements obligatoires actuels (cotisations et impôts) pour ne pas être source d'endettement et mise à la charge des actifs de demain.

Seul le mode de financement par subventions, **spécifique à la branche vieillesse**, appelle donc une attention particulière. Pour les autres branches, les soldes négatifs entre dépenses et prélèvements obligatoires, en lecture quasi-directe, sont en effet couverts par endettement de l'Etat (Caisse d'amortissement de la dette sociale-CADES) ou par des emprunts garantis par l'Etat (Unedic).

Pour la branche vieillesse en revanche, les déficits (68 Md€ en 2022 sur 127 Md€ de déficits publics totaux) sont essentiellement financés par des subventions des autres administrations publiques^{4 5}.

¹ Au taux légal plafond élevé de 28 % applicable à 80 % des cotisants, soit un « **pourcentage raisonnable des salaires versés** » [règle optionnelle SEC 2010] : l'estimation ci-dessous des déficits des retraites est fondée sur l'application de cette règle

² «subvention» ici utilisé est un terme simplificateur : le terme utilisé dans les comptabilités publiques est « transfert »

³ La Cades a ainsi repris de 2020 à 2022, 100 Md€ de dettes de la Sécurité Sociale avec un encours de dettes restant à rembourser de 136 Md€ et l'Unedic, excédentaire à partir de 2021, reste endettée à hauteur de 61 Md€ (en net)

⁴ 41 Md€ des 136 Md€ d'encours de dette CADES à amortir proviennent néanmoins **du cumul historique des résultats de la branche vieillesse des ROBSS**, incomplètement couverts par subventions (dettes CNAV/FSV, exploitants agricoles, CNRACL et régimes spéciaux) : - 3,4 Md€ des déficits comptables 2022 CNAV/FSV-CNRACL devront être financés ainsi par de la dette, ce qui n'est pas mentionné à l'appui du solde COR global excédentaire de 4,4 Md€ puisque déficits ROBSS et excédents des complémentaires et des professions libérales ne se compensent pas en trésorerie. Les soldes COR quasi équilibrés ou excédentaires se traduisent donc pourtant par un endettement public de la branche vieillesse.

⁵ Par l'Etat pour 52 Md€, par les autres organismes de protection sociale pour 18 Md€ et les collectivités locales pour 4 Md€

Quelles que soient les dépenses couvertes (contributives ou non contributives), le vote par le Parlement de ces subventions ou leur simple mention indicative en ressources dans les lois de financement de la Sécurité Sociale, n'empêchent pas le besoin de financement de la branche vieillesse de contribuer au déficit public global transmis par la France à l'Union Européenne, à hauteur de -2,7 % du PIB, après consolidation de l'ensemble des administrations, c'est à dire élimination des transferts entre elles (voir document 1). Le déficit de la branche vieillesse résulte de l'impact réel des dépenses publiques de retraites au regard du financement choisi depuis longtemps pour les couvrir.

SCHEMA SIMPLIFIE DE L'IMPACT DES RETRAITES EN COMPTABILITE NATIONALE				
en Md€	INSEE	dont RETRAITES (chiffres COR**)	INSEE	dont RETRAITES (chiffres COR**)
DEPENSES PUBLIQUES	-1478	-346	-1538	-361
RECETTES PUBLIQUES	1316	274	1411	289
SOLDE COR		1		4
BESOIN DE FINANCEMENT	-162	-71	-127	-68
<i>part dans les déficits publics de l'année</i>		44%		53%
Porté par ETAT ET OPERATEURS	-144	-50	-135	-52
subventions aux régimes spéciaux		-7		-7
subventions allègements ciblés		-5		-5
subventions Etat et opérateurs employeurs *		-38		-40
Porté par ADMINISTRATIONS SOCIALES	-18	-18	9	-13
subventions de CNAF, CNAM et UNEDIC		-14		-14
subventions hôpitaux employeurs (CNAM)*		-4		-4
solde COR		1		4
Porté par ADMINISTRATIONS LOCALES	-1	-4	1	-4
subvention collectivités locales employeurs *		-4		-4

* subventions (transferts) établis sur la base d'un taux de cotisation maximum de 28 % applicable à 80 % des actifs en France
 ** chiffres COR établis sur un champ qui diffère des comptes des caisses (hors produits et charges financiers) ce qui peut conduire à corriger le besoin de financement total d'environ 3 Md€

3-La présente note a pour objectif de montrer que ces subventions importantes ne sont pas identifiées ou qualifiées, empêchant de comprendre l'impact des retraites sur les déficits publics. A l'exception de 12 Md€ (régimes spéciaux, allègements ciblés de cotisations) sur 74 Md€, les subventions n'apparaissent pas comme telles ni dans les comptes rendus des lois de financement de la Sécurité Sociale, ni dans le rapport annuel du COR, ni dans les comptes publics ou dans les comptes de la nation qui, pourtant, **les prennent mécaniquement en compte.**

Elles sont en effet masquées dans des catégories de produits plus larges, cotisations ou « contributions d'équilibre », imputées dans les comptes publics à la rémunération des fonctionnaires en activité ou bien imputées à d'autres organismes de la Sécurité Sociale et à l'Unedic. La dénomination, spécifique aux comptes de la Sécurité Sociale, des produits des caisses (« prises en charge de cotisations ou de prestations, transferts, contributions ») ne permet pas de savoir quels transferts entre administrations doivent être éliminés au regard des dépenses publiques de retraites dans la présentation du déficit public. **Dans des notes annexes des compte rendus financiers des retraites, les contributions des administrations sont même réputées, à tort, être des cotisations ou des impôts.** (voir document 2 : « les compte -rendus financiers des retraites ne sont ni transparents ni complets »).

Les deux études d'impact des réformes de 2020 et de 2023, de 1200 pages au total, n'ont relevé aucun de ces points, n'ont pas fourni de consolidation des comptes tels qu'arrêtés par les caisses de retraites, autre que les données très agrégées du rapport annuel sur un périmètre comptable différent et n'ont pas mentionné la contribution bien réelle des retraites aux déficits publics après élimination des transferts (voir document 1). Le rapport annuel a continué à faire état d'un solde consolidé après subventions, presque équilibré ou excédentaire (années 2021 à 2023) non pertinent pour les finances publiques dans leur globalité : le besoin de financement de la branche vieillesse n'est pas mis en évidence, **il reste confondu dans le besoin de financement plus vaste de l'Etat ou d'autres collectivités publiques.**

L'indicateur financier de solde du rapport annuel est donc trompeur. Les comptes rendus financiers des retraites privent les acteurs du domaine et l'opinion publique d'un élément d'appréciation indispensable sur la situation financière actuelle et conduisent naturellement, année après année, à considérer qu'« il n'y a pas le feu au lac », en tout cas pas encore aujourd'hui.

Deux arguments du rapport 2023 pour justifier le solde publié méritent d'être commentés plus particulièrement :

a-Parce que le solde des retraites serait nécessairement conventionnel ou contingent, il conviendrait de s'en remettre aux seules ressources mentionnées en LFSS y compris subventions.

Le déficit des retraites dépend effectivement de la proportion de prélèvements obligatoires qui les financent. Mais celle-ci est stable (autour de 80%). Le solde n'est donc pas conventionnel ou contingent mais réel et inscrit dans les comptes dans la durée, **même non identifié**. Si toutefois l'Etat décidait de modifier les curseurs entre impôts affectés et subventions, il faudrait alors expliquer pourquoi on devrait « déshabiller Pierre pour habiller Paul », alors que le système des retraites est réputé aujourd'hui équilibré. Il serait, par ailleurs, impossible de transférer des impôts pour couvrir le déficit du régime de la fonction publique de l'Etat tant que l'Etat le prend en charge directement.

Par ailleurs se référer aux ressources telles que présentées en LFSS, méconnaît que la LFSS de l'année n'autorise ni les ressources (LFI pour les impôts) ni les dépenses de retraites. En particulier, c'est une vue étroite de s'en remettre aux seules estimations des ressources de la seule partie « retraites » d'une seule loi de financement sans reprendre ce que gouvernement et Parlement décident aussi, en dépenses de l'Etat dans une autre loi de financement (subventions explicites de l'Etat de 12 Md€, en LFI, entre autres) voire mentionnent en dépenses des autres caisses de protection sociale dans la même LFSS (subventions CNAF, 10 Md€, par exemple). **La prise en compte, logiquement simultanée, des deux lois de financement, LFSS et LFI, obligerait à éliminer dépenses et recettes croisées.**

b- La référence au taux de cotisation de 28 % des salariés serait une nouvelle « convention , ni plus vraie ni plus fausse que d'autres », ce qui est inexact s'agissant de la norme légale pour 80% des cotisants, validée par la loi en 2014 puis en 2020 comme l'objectif futur d'un système universel de retraites, comparativement élevée dans l'Union Européenne. Il n'y a pas de référence « plus vraie ». La comptabilité nationale pourrait alternativement se fonder sur une estimation des cotisations sur la base **d'un pourcentage « raisonnable » des salaires versés aux fonctionnaires en activité [SEC 2010]**. (voir document 1) . Tout en reconnaissant que le régime FPE bénéficie d'une subvention d'équilibre ou « contribution d'équilibre», personne ne propose une autre référence pour la matérialiser.

4-Pour remédier à l'absence de transparence des compte rendus financiers des retraites, la présente note formule cinq propositions dont la plus importante est de **publier aussi un besoin de financement des retraites avant subventions, après avoir comptablement identifié celles-ci**. Pour le régime FPE Etat et la CNRACL, ceci suppose d'utiliser le taux de cotisations de 28% comme référence pour les mettre en évidence. Les autres propositions consistent à :

- **publier** à l'appui de la LFSS et du tout nouveau projet de loi d'application des comptes de la Sécurité Sociale (PLACSS) ainsi que dans le rapport annuel, une consolidation des comptes des caisses, détaillée par régime et par nature de charges et de produits, en euros, pour l'ensemble des retraites obligatoires. Cette consolidation existe à titre de document de travail. Non seulement rien n'interdit de la publier mais, au contraire, la visibilité sur les déterminants du solde y oblige,
- **commenter** le montant global et par régime des **allègements généraux et ciblés de cotisations**, propres aux régimes obligatoires de retraites (23 Md€), plus complet par régime que l'An. 4 LFSS,
- **estimer annuellement et par régime le montant des dépenses non contributives** (63 Md€, **chiffre très incertain**) couvertes par des impôts et des subventions, qui concernent 94 % des retraités,
- **produire régulièrement la contribution des retraites aux déficits publics** dans les comptes de la nation, compte tenu du mode de financement choisi par le gouvernement et le Parlement, sur la base d'un **pourcentage « raisonnable » des rémunérations versées**.

La réforme votée en février 2020 permettait, y compris par la création d'une caisse des retraites séparée pour PCMR Etat, d'atteindre, mais très graduellement, chacun des objectifs ainsi visés.

Jean-Pascal Beaufret

Document 1 : INCIDENCE COMPTABLE DES RETRAITES DANS LES COMPTES PUBLICS

L'INCIDENCE COMPTABLE DES RETRAITES SUR LES DEFICITS PUBLICS, (-2,7 % du PIB), EFFECTIVE MAIS NON IDENTIFIÉE DANS LES COMPTES DE LA NATION OU DANS LES COMPTES DE L'ÉTAT, MAJORE LA REMUNERATION DES FONCTIONNAIRES ET MINORE LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PUBLIES,

3 pages

DOCUMENT n°1

L'IMPACT DES DEPENSES DE RETRAITES SUR LES DEFICITS PUBLICS, (-2,7 % du PIB), EFFECTIVE MAIS NON IDENTIFIEE DANS LES COMPTES DE LA NATION OU DANS LES COMPTES DE L'ETAT, MAJORE LA REMUNERATION DES FONCTIONNAIRES ET MINORE LES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES PUBLIES,

Les comptes publics (comptabilité nationale et comptes de l'Etat) retracent les dépenses et des recettes publiques **sans double compte** (système européen SEC 2010). Les comptes budgétaires de l'Etat suivent les prescriptions, innovantes en 2006, lorsque la LOLF a été mise en œuvre, comprenant l'instauration d'un compte unique « Cas Pensions » regroupant les retraites des fonctionnaires de l'Etat et bénéficiant d'une contribution d'équilibre imputée sur les budgets des ministères ou opérateurs employeurs (taux de 50%, civils et 100%, militaires en 2006).

11- L'éclatement des retraites en comptabilité nationale entre deux secteurs des administrations publiques

Parce que l'Etat verse directement les prestations de ses anciens fonctionnaires (58 Md€ en 2022) sans les individualiser dans une caisse de retraite juridiquement séparée, les comptes nationaux éclatent les dépenses publiques de retraites (vieillesse et survie) principalement entre les administrations de sécurité sociale (Asso) et les administrations centrales, (Etat et Odac ou « opérateurs de l'Etat »). Le compte des Asso ne retrace donc que 82% des dépenses de retraites et le besoin de financement important de 16% relatif aux retraites des fonctionnaires de l'Etat) reste à la charge du compte de l'Etat (1,7 million de cotisants) et de ses opérateurs (0,3 million de cotisants) ¹

2021 en Md€	Etat et Odac	Asso	Apul*	Total
Dépenses de vieillesse-survie : source Insee	59,4	301,3	5,7	366,5 soit 24,8 % de la dépense et 14,7% du PIB **
2021 en %	16,2%	82,2%	1,6%	

*l'établissement public CNRACL géré par la CDC est toutefois une unité institutionnelle classée dans les Asso

** l'écart avec les dépenses recensées dans les rapports annuels du COR (13,7%) mériterait d'être analysé (protection survie)

12- le solde des « unités institutionnelles caisses de retraites » n'est ni identifié dans l'ensemble des administrations de sécurité sociale (Asso) ni présenté après élimination des transferts.

Pour retracer un solde réel des Asso au titre des dépenses de retraites, la ventilation des chiffres ci-dessus n'est pas pertinente. Il conviendrait en effet de regrouper et consolider toutes les « **unités institutionnelles caisses de retraites** ». Le montant des prestations servies par ces unités, proche des chiffres ci-dessus et qu'il serait possible d'extraire, n'est pas disponible. **Elles portent pourtant des dépenses de retraites représentant 23 % des dépenses publiques.** Mais le compte des Asso n'est pas éclaté entre les branches de la protection sociale, avant ou **surtout après élimination des transferts entre administrations.**

Ces retraitements normaux sont en effet destinés à supprimer **les doubles emplois de dépenses finales de retraites avec les dépenses des autres administrations publiques** qui les financent en réduisant les soldes des unités concernées par élimination de leurs recettes de transferts. Il est toutefois possible d'estimer de manière approximative un tel regroupement grâce aux données disponibles :

¹ Chiffre approximatif de cotisants auxquels s'appliquent les mêmes taux de cotisation employeurs exorbitants du droit commun que l'Etat, indirectement couvertes par l'Etat dans le budget des opérateurs

Contribution des unités « retraites » en Md€	2021	2022
Contribution initiale estimée au solde des Asso *après transferts	1	5
Déduction des transferts entre APUC et unités retraites (subventions Etat régimes spéciaux et subventions allègements ciblés de cotisation)	-13	-12
Déduction des transferts entre Asso aux bornes des unités institutionnelles « retraites » : CNAF, CNAM et Unedic **	-14	-14
Solde estimé des unités retraites des Asso avant transferts	-26	-21

*Sur la base de la somme des résultats nets des unités retraites telle que résultant du rapport CCSS, ces résultats positifs sont la contraction des résultats positifs des régimes de professions libérales et des complémentaires avec les résultats négatifs des régimes de la CNAV /FSV et de la CNRACL, après transferts

** hors régime sur complémentaire PCV/ASV des professions médicales non compris dans le périmètre COR et impliquant 0,8 Md€ de transferts

Ce solde ne corrige toutefois pas des cotisations , (à taux double du taux de droit commun : 30,6 % contre 16,5 %) **des employeurs Collectivités Locales et Etablissements Publics de Santé** qui couvre un besoin de financement d'environ 8 Md€, aujourd'hui imputé aux rémunérations des fonctionnaires locaux et hospitaliers concernés (2,2 millions) , reversées en « cotisations » et non en « transfert » des employeurs à l'unité CNRACL. Le solde global des Asso « retraites » fondé sur « un pourcentage raisonnable des salaires versés au personnel en activité », voir 13 ci-dessous, s'établirait donc à -29 Md€ en 2022.

Il est surprenant qu'à l'occasion des deux débats parlementaires de 2019 et 2023, une analyse assez simple de ce type n'ait pas été demandée à l'INSEE.

13- Le traitement comptable des retraites des fonctionnaires de l'Etat aboutit à majorer les rémunérations versées par l'Etat et ses opérateurs de 40 Md€² et majore de ce fait la contribution au PIB des administrations publiques .

131-Dans les comptes de la nation, les cotisations employeurs et salariés sont réputées versées d'abord aux salariés qui les reversent aux administrations de sécurité sociale. La fraction des contributions ou cotisations d'équilibre des employeurs qui correspond à une subvention d'équilibre (80% pour la FPE, 46 % pour la CNRACL), majore donc de manière importante **les rémunérations prises en compte pour les fonctionnaires et par conséquent le Produit Intérieur Brut.**

132-Pour les pensions des fonctionnaires de l'Etat, s'agissant d'un régime géré par l'Etat et non par une caisse de retraite juridiquement séparée et **en vertu des règles du SEC 2010**, les prestations de retraites effectivement versées sont équilibrées par une cotisation « imputée » fictive, que l'Etat s'attribue à lui-même (41 Md€ en 2021, 43 Md€ en 2022). Ces cotisations imputées, parce qu'elles sont fictives, ne sont pas prises en compte dans les prélèvements obligatoires. Les Etats membres gardent en effet la possibilité de définir le périmètre des prélèvements obligatoires.

Si la contribution était versée à une caisse de retraite juridiquement séparée, la cotisation fictive deviendrait effective et figurerait dans les prélèvements obligatoires. Le système européen de comptabilité nationale prend d'ailleurs ces cotisations en compte comme un prélèvement obligatoire contrairement aux publications officielles françaises (voir Eurostat : prélèvements obligatoires français de 47 % contre 44,3 % de PO sur PIB publiés pour 2021- les crédits d'impôts étant l'autre différence importante- et 45,4% pour 2022).

² En se référant à un calcul des cotisations selon une « proportion raisonnable des rémunérations versées » de 28 %

« Règle du SEC 2010 : cotisations de pension imputées à la charge des employeurs : dans les cas où les droits à pension octroyés par les régimes des salariés des administrations publiques ne sont pas enregistrés dans les comptes principaux, les cotisations de pension imputées à la charge des employeurs des administrations publiques doivent être estimées sur la base de calculs actuariels. Si les calculs actuariels ne sont pas suffisamment fiables, et uniquement dans ce cas, il est possible d'estimer les cotisations de pension imputées à la charge des employeurs des administrations publiques de deux autres manières : 1) **sur la base d'un « pourcentage raisonnable des salaires versés au personnel 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) »**

133-Au regard des règles du SEC 2010, l'importance exceptionnelle de la cotisation fictive ou imputée repose donc entièrement sur le choix important, de ne calculer une cotisation imputée, à la charge de l'Etat

1/ni sur un calcul actuariel jugé trop dépendant de la volatilité des taux d'actualisation, norme de base,
2/ni sur l'option alternative d'un calcul « sur la base d'un pourcentage raisonnable des salaires versés aux personnels en activité »

3/la comptabilité nationale française ayant opté pour la troisième option (différence entre les prestations courantes et les cotisations effectives) bien que les documents officiels mentionnent explicitement **une « contribution d'équilibre de l'Etat employeur » au régime de retraites FPE impliquant donc une partie de transfert.**

134-Pour les ODAC, opérateurs de l'Etat, unités institutionnelles séparées, à budget propre, la cotisation, calculée au même taux exorbitant du droit commun que l'Etat³, est effective et non imputée, car l'opérateur n'est pas le gestionnaire du régime. Mais la dépense (6,2 Md € en 2022) est éliminée entre ODAC et Etat-Cas Pensions en face de la dépense de retraites concernée. En toute hypothèse, l'Etat finance l'essentiel de ce coût (exemple du budget d'une université, cf aussi ci-dessous §14) qui comprend un surcoût du même ordre de grandeur que celui de l'Etat (78 % contre 80%, personnels civils essentiellement)

135-Le traitement des pensions de l'Etat, conforme aux règles du SEC 2010 et compte tenu de l'absence de caisse de retraites juridiquement séparée, **transforme donc profondément les comptes nationaux :**

1/par la prise en compte de rémunérations des personnels de l'Etat majorées de 33 % par une importante subvention d'équilibre avec majoration du PIB en conséquence, **du fait du mode de calcul choisi. Un autre mode de calcul serait possible.**

2/par la réduction des prélèvements obligatoires par rapport à des cotisations effectives,

14- dans les comptes de l'Etat

Le même choix apparaît aussi dans les comptes de l'Etat, pour lequel la charge brute des pensions gérées en direct par le SRE (DGFIP) de 59 Md€⁴ et imputée au Compte d'affectation Spécial Pensions, fait partie des rémunérations et est bien identifiée.

141-Nette des « retenues sur traitements ou cotisations salariales » de tous les fonctionnaires (7 Md€), des cotisations à taux « d'équité concurrentielle » d'Orange et de La Poste , également employeurs de fonctionnaires (respectivement 50% et 20 %, 0,6 Md€ de produits) et nette des cotisations patronales versées par les opérateurs et collectivités locales employant des fonctionnaires de l'Etat au même taux

³ Sauf pour les détachements récents de fonctionnaires de l'Etat dans des collectivités locales ,et des établissements publics hospitaliers à compter du 1 er janvier 2020 cotisant à 30,65%, cas rare

⁴ Chiffres en trésorerie et non en droits constatés contrairement aux rapports publics sur les retraites, y compris invalidité et hors régime spécial des ouvriers qui fait l'objet d'une subvention spécifique de 1,5 Md€

,pour l'essentiel, que l'Etat, la charge budgétaire des seules pensions civiles et militaires des fonctionnaires de l'Etat employés par l'Etat s'établit à 45,2 Md€ , hors régime spécial séparé des ouvriers de l'Etat. Il faut alors ajouter à ce chiffre le financement presque intégral par le budget de l'Etat à hauteur de 6,2 Md€ des cotisations des opérateurs de l'Etat qui n'ont que peu de ressources propres. On peut donc estimer la charge budgétaire totale nette, résultant de l'équilibrage des retraites de la FPE pour l'Etat et des autres pensions , à 51,4 Md€ soit 23 % des dépenses de fonctionnement et 11 % des dépenses totales de l'Etat.

142-Une note annexe du Compte Général de l'Etat mentionne la modalité interne de répartition de cette charge , initiée par la LOLF en 2006 , entre une vingtaine d'entités publiques employeurs, contributrices au Compte d'Affectation Spéciale Pensions par le calcul **d'une cotisation employeur**, au taux de 74,3% (civils) et 126,1 % (militaires) des traitements (ou de certaines primes par exception) **dénommée « contribution d'équilibre » et reprise pour un montant de 43,5 Md€ en 2022 dans les rapports publics sur les retraites** à laquelle il convient d'ajouter la même cotisation d'équilibre de 6,2 Md€ des opérateurs employant environ 300.000 fonctionnaires détachés (cf ci-dessus).

143-Avec une masse cotisable composée des seuls traitements ⁵, que l'on peut estimer à 62 Md€ (Etat : 53 Md€, opérateurs : 9 Md€), un taux de droit commun employeur de 16,5 % aboutirait à 10 Md€ de cotisations retraites . L'écart entre la charge budgétaire totale de 50 Md€ (chiffre des rapports sur les retraites) et le montant de ces 10 Md€ de cotisations à taux de droit commun conduirait à **identifier une « subvention » de l'Etat de 40 Md€, pour équilibrer le seul régime de retraite FPE , au-dessus de cotisations de droit commun que les deux catégories d'employeurs devraient verser pour 10 Md€.** Un traitement budgétaire et comptable identique à celui des autres régimes spéciaux aboutirait à inscrire cette dotation d'équilibre dans la mission « Retraites » et non dans la rémunération de l'ensemble des personnels de l'Etat et de ses opérateurs (88 Md€, primes comprises), ainsi majorée artificiellement de 45 % .

144-L'innovation très importante qui a consisté dans la LOLF à regrouper l'ensemble des dépenses de retraites, auparavant éclatées entre les employeurs de fonctionnaires et à en assurer très progressivement une gestion centralisée, **a cependant conduit à répartir la charge sous forme d'un taux de contribution unique, calculé centralement pour équilibrer le compte.** Depuis 2006, date à laquelle les taux de contribution ont été fixés à 50% (C) et 100 % (M), le taux global et indifférencié qui finance le déséquilibre est passé à, respectivement, 74% et 126% .

Dès l'origine et encore plus maintenant, le financement sous forme d'un taux global et indifférencié, sans « écrire » son contenu en subvention , empêche de mettre en évidence l'importance du besoin de financement et les causes (démographie et dépenses non contributives élevées)du déficit de la FPE.

15- Pour les comptes de la Nation comme pour les comptes de l'Etat, des méthodes légales, fondées sur le choix de taux de cotisation exorbitants du droit commun et non pas sur celui **« d'un pourcentage raisonnable des salaires versés aux personnels en activité »**, ne vont donc pas dans le sens d'une transparence des comptes publics et ont une incidence importante sur la gestion de la fonction publique.

Et l'analyse ci-dessus conduit à estimer à 74 Md€ les transferts réels à déduire des recettes du système de retraites en 2022, conduisant à un solde de -68 Md€ des Unités Institutionnelles Retraites pour l'établissement du déficit public français de -127 Md€ en 2022.

⁵ et de certaines primes par exception -Police , Gendarmerie et Finances, d'un ordre de grandeur de 1,5 Md€

Document 2 : TRANSPARENCE ET EXHAUSTIVITE

LES COMPTE RENDUS FINANCIERS PUBLIES DES RETRAITES NE SONT NI TRANSPARENTS NI COMPLETS, 6 pages

DOCUMENT n°2
LES COMPTE RENDUS FINANCIERS PUBLIES DES RETRAITES NE SONT NI TRANSPARENTS NI
COMPLETS

Résumé : Contrairement aux autres branches de la protection sociale financées essentiellement par prélèvements obligatoires (cotisations et impôts), ce qui est le principe fondateur de la sécurité sociale, la branche vieillesse est financée à 20 % par des subventions (transferts). Pour la plupart d'entre elles, ces subventions ne sont pas identifiées ou qualifiées comme telles alors qu'elles devraient être déduites des ressources du système pour établir un solde de la branche, pertinent au plan financier.

1- aucune consolidation rigoureuse et détaillée des comptes arrêtés par chaque caisse de retraites n'est fournie à l'appui des débats parlementaires : elle est pourtant essentielle pour avoir une vision globale de la branche,

2- la qualification comptable des produits des caisses de retraites, propre à la sécurité sociale, ne permet pas de distinguer les subventions des autres administrations publiques à déduire des produits du compte des retraites,

3- les subventions des administrations publiques aux retraites sont officiellement réputées, de manière inexacte, être des impôts ou des cotisations dans des annexes discrètes des rapports publics,

4- le besoin de financement résulte largement du déséquilibre des régimes de fonctionnaires couvert par des contributions d'équilibre de l'Etat ou cotisations de ses opérateurs, des collectivités locales et des hôpitaux, prenant la forme de cotisations globales, exorbitantes du droit commun (85%, 137% ou 43%), soit fictives (Etat) soit effectives (autres employeurs). Le déséquilibre n'est pas estimé par rapport au taux légal de cotisation en vigueur (28%). Du fait de l'absence d'un taux de référence, qui pourtant s'applique à 80% des actifs en France, la subvention estimée n'est pas identifiée (environ 40 Md€ pour l'Etat et ses opérateurs, environ 8 Md€ pour les autres employeurs), **comme elle l'est pour les autres régimes spéciaux (7,2 Md€).**

5- Les cotisations patronales des opérateurs de l'Etat, employeurs d'environ 300.000 fonctionnaires détachés, supportant le même taux de cotisation que celui de l'Etat, ne sont pourtant pas qualifiées de cotisations d'équilibre (6,2 Md€ dont 5 Md€ de subventions) alors qu'elles financent aussi le régime des pensions de l'Etat,

6- parce que l'Etat gère en direct les pensions de ses anciens fonctionnaires, il se verse à lui-même une cotisation fictive qui représente 1,8 % du PIB en dépenses et recettes publiques. Ces cotisations fictives, incorporant la couverture d'un besoin important de financement du régime, sont comptabilisées en totalité dans la rémunération des fonctionnaires actifs en majorant d'environ 50% leur coût pour les employeurs publics par rapport à des contractuels publics ou des salariés privés, à rémunération égale. Il serait pourtant possible d'évaluer ces cotisations fictives à un « pourcentage raisonnable des salaires versés aux personnels en activité » (SEC 2010), voir document 1

8- les transferts des branches famille, maladie et chômage aux dépenses de retraites (14 Md€) ne sont pas déduits des produits pour établir le solde des retraites, alors qu'elles financent des avantages non contributifs vieillesse,

9- la publication du solde COR (4,4Md€) ne mentionne pas que les déficits comptables des régimes publics CNAV/FSV, CNRACL : -3,4Md€) financés par la dette de l'Etat dans la Cades ne se compensent pas en trésorerie avec les excédents des autres régimes de 7 Md€ (notamment complémentaires et professions libérales)

10- le solde COR, sur un périmètre technique différent de la comptabilité des caisses, n'est pas détaillé par régime. Le rapprochement avec les soldes audités de la comptabilité publique de la sécurité sociale n'est pas possible. Le classement des produits du système dans un vaste poste « transferts » mélange prélèvements obligatoires (TVA : 6,5 Md€), subventions de l'Etat (4,7 Md€) ou des autres branches de protection sociale (14 Md€). Les rares annexes financières sur des données comptables du passé exprimées en euros, mais pourtant transformées en % du PIB, sont illisibles sans tableur de calcul.

11-23 Md€ d'allègements de cotisations retraites ne sont pas analysés ni globalement ni par régime alors que l'annexe 4 LFSS, détaillée par branche, ne donne pas d'information détaillée par régime 12-63 Md€ d'avantages non contributifs, **chiffre très incertain**, qui concerne cependant 94% des retraités, ne font pas l'objet d'une actualisation annuelle et d'une analyse fréquente de leur financement alors que ces dépenses sont réputées être couvertes par des interventions publiques (impôts affectés ou subventions)

Transparence fortement accrue et élimination des subventions (transferts) entre administrations au regard des dépenses publiques de la branche vieillesse, seraient indispensables pour comprendre la soutenabilité financière des retraites. Elles conduiraient à faire apparaître un besoin de financement effectif de la branche vieillesse de l'ordre de -2,7 % du PIB, plus de la moitié des déficits publics français, loin du message trompeur d'un quasi-équilibre actuel ou d'excédents financiers, que tout conduit à réfuter.

21-consolidation des retraites dans les documents publics

Dans aucun des documents présentés au Parlement et à l'opinion, même dans les études d'impact d'un total de 1200 pages pour les deux réformes, n'est fournie une consolidation des comptes **tels qu'arrêtés par chacune des caisses de retraites**, comprenant l'agrégation des comptabilités de chaque régime, par nature pertinente de charges et de produits (y compris le Compte d'Affectation Spéciale Pensions pour le régime de la FPE et les pensions des ouvriers de l'Etat, transcrits en droits constatés). Ce tableau simple, document de travail indispensable, est absent de l'information publique, alors qu'il est produit pour les seuls régimes complémentaires (rapport CCSS, PLACSS), mais pas pour les régimes de base.

Le rapport annuel du COR, bien que couvrant l'ensemble des retraites, n'est pas établi sur le même périmètre comptable que les comptes des caisses et que les documents publics relatifs à la branche vieillesse de la Sécurité Sociale. Ce qui est retenu du rapport sur la situation financière actuelle des retraites se résume donc à un total de charges, de produits et d'un solde, qui ne donne pas de visibilité sur les déterminants actuels du solde par régime.

Rien n'interdirait de fournir dans la LFSS et dans le rapport détaillé à la CCSS comme dans le rapport annuel du COR, une consolidation comptable, ajustée sur le résultat net de chaque caisse, incluant aussi les régimes complémentaires (financés par 6,7 Md€ d'impôts et 4,5 Md€ de subventions sur 100 Md€ de prestations) et se référant à un détail par régime.

Rien n'interdirait non plus de fournir un tableau des produits des régimes de retraites qui constituent par ailleurs une charge pour une autre administration qui devrait alors être éliminée pour déterminer le solde des retraites.

22-la branche vieillesse de la Sécurité Sociale : (LFSS, nouveau PLACSS, REPSS Financement, rapport à la CCSS)

221- qualification des produits

2211-Seul, le rapport à la Commission des Comptes (CCSS) décrit le détail des charges et des produits de chaque régime de base et complémentaire. Les produits sont toutefois présentés sous des dénominations spécifiques aux comptes de la Sécurité Sociale, de transferts internes ou externes avec d'autres régimes ou avec le FSV/CSG, de prises en charge de cotisations ou de prestations, de contributions, qui n'indiquent pas la nature des financements en termes de finances publiques. Une ventilation additionnelle en termes pertinents de « cotisations, impôts ou subventions/transferts » manque pour comprendre les flux entre entités.

2212- Aucune estimation n'est présentée sur le montant des « déséquilibres » financiers reconnus dans leur principe, couverts par une « contribution d'équilibre » de l'Etat employeur au régime de retraites de la FPE, calculée à un taux global et indifférencié de 85 % ou 137 %, exorbitant du droit commun. A partir d'un taux de cotisation de référence de 28%, celui de tous les autres salariés, il est cependant possible d'estimer la subvention incorporée à ces contributions à environ **40 Md€ pour l'Etat et ses opérateurs**. Le seul terme de « contribution d'équilibre de l'Etat » est insuffisant pour caractériser la situation financière du régime.

2213-Sur 261 Md€ de produits de la branche vieillesse de la Sécurité Sociale (y compris solde positif du FSV), 30% sont des contributions d'équilibre, cotisations d'équilibre ou des subventions/transferts d'organismes externes, provenant de l'Etat, des opérateurs de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics de santé. Or les notes annexes du nouveau Projet de Loi d'Application des Comptes (PLACSS) considèrent que ces ressources sont des prélèvements obligatoires « indirects » (cotisations ou impôts) voir pages 22 et 23 PLACSS financement : « Les prélèvements obligatoires directement affectés au financement de la protection sociale sont les cotisations sociales effectives reçues par les administrations publiques et les impôts et taxes affectés à la protection sociale. Pour l'élargissement à l'ensemble des prélèvements obligatoires finançant directement ou **indirectement** la protection sociale, **on considère** [comme des prélèvements obligatoires] l'ensemble des contributions publiques versées à la protection sociale et des cotisations imputées des administrations publiques) »

Cette importante interprétation que l'on ne trouve que dans une note annexe, est inexacte parce que des subventions ne sont des prélèvements obligatoires ni directs ni indirects¹, **au moins** parce que le déficit et l'endettement nouveau de l'Etat, qui verse 52 Md€ de subventions, ont représenté 33% en 2021 et 31% en 2022 de sa dépense totale. Les contributions versées sont, au moins en partie, empruntées. Mais plus généralement, en équilibrant les régimes d'agents publics (FPE, CNRACL et régimes spéciaux), l'Etat et les collectivités locales évitent à la Sécurité Sociale (ROBSS), un déficit explicite et un endettement additionnel CADES de l'ordre de -55 Md€ par an, au-delà des -20 Md€ de déficit 2022 de la Sécurité Sociale.

Le dispositif de compte rendu financier des retraites repose sur une base théorique contredite par la réalité actuelle des finances publiques.

222-classement des produits

2221-les cotisations patronales de 6,2 Md€ au régime PCMR de la FPE des opérateurs de l'Etat, employeurs de fonctionnaires à budget distinct (dont Universités, CNRS, CEA, et de nombreuses autres agences, pour environ 300.000 fonctionnaires détachés) à un taux, presque dans tous les cas², de 74,3%, ne sont pas considérées comme une « contribution d'équilibre » alors qu'elles sont de même nature que la « contribution d'équilibre de l'Etat » (43,5 Md€) mais sont classées dans les cotisations de droit commun. Ces contributions d'équilibre sont aussi à la charge de l'Etat qui finance l'essentiel des charges de fonctionnement de ses opérateurs.

2222-les cotisations patronales des collectivités locales et des établissements publics de santé (16,9 Md€) au régime de la CNRACL, à un taux de 30,6%, proche du double de celui du reste des salariés, ne sont pas décrites comme des cotisations d'équilibre, malgré leur élément subvention. Elles impactent les budgets locaux et, en ce qui concerne les hôpitaux publics, celui de l'assurance maladie (environ 4 Md€ par an de surcoût au titre des cotisations retraites). Le besoin de financement réel de la CNRACL est sous-estimé d'environ 8 Md€ par rapport au taux des référence des autres salariés, contractuels des mêmes institutions publiques ou privés.

2223-Les subventions anciennes de la CNAF et accessoirement de la CNAM de 10,4 Md€ au total, à la CNAV et à la MSA, sont imputées en dépenses de ces branches, alors qu'elles ne sont pas des prestations famille, maladie ou accident du travail mais financent des dépenses non contributives de retraites, liées principalement à la situation familiale antérieure de leurs bénéficiaires. Elles devraient être éliminées aux bornes de la branche vieillesse : le solde des comptes publics de cette branche devrait être ainsi diminué de 10,4 Md€ par an et augmenté de 10,4 Md€ pour la branche famille pour reconstituer une situation réelle des retraites. La Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale (CADES) a repris 100 Md€ de dettes de la sécurité sociale, de 2020 à 2022. Au moins 42 Md€ de ces emprunts, devraient l'être au titre des retraites de la Sécurité Sociale, si l'on corrigeait des « subventions, transferts et contributions », de la CNAF à la CNAV (cf p 27 du rapport CNAF). La dette sociale affectée aux retraites (44 Md€ soit 32% des encours CADES) est, en conséquence, sous-estimée, avec des actifs nets de la branche vieillesse surestimés notamment dans les rapports annuels du COR.

¹ Il existe toutefois une exception très partielle dans le cas des subventions de l'Unedic aux régimes complémentaires de 3,4 Md€ qui sont, pour 1/3, couvertes par un prélèvement obligatoire spécifique de 1,2 Md€ (contribution des bénéficiaires de points gratuit) pour une institution qui est à nouveau en excédent mais reste endettée de 65 Md€ de dette avec garantie de l'Etat.

² Collectivités et EPS avec des cotisations de 74,3% (fonctionnaires détachés avant le 1/1/20) et 30,6 % pour les autres. Le chiffre de 300.000 fonctionnaires détachés est une un ordre de grandeur

23-le compte des retraites dans les rapports du COR

Unique et presque exhaustive (voir ci-dessous n°231) la situation financière consolidée des retraites dans le rapport annuel (partie 2) est une information indispensable, qui n'est pourtant ni détaillée, ni transparente.

231-écarts de périmètre.

Le périmètre COR est présenté comme comprenant l'ensemble des régimes de retraites obligatoires sauf RAFP. Toutefois, un régime complémentaire vieillesse des professions libérales et 6 petits régimes spéciaux, décrits comme obligatoires par le rapport CCSS ne semblent pas pris en compte dans le périmètre COR : il s'agit du régime obligatoire sur-complémentaire PCV de 5 professions médicales dont les prestations de 1,4 Md€ et les cotisations sont prises en charge par la CNAM à 60 % (0,8 Md€ de subventions) et de petits régimes spéciaux (Ex-Seita, Assemblée Nationale, Senat, Opéra et Comédie Française, Sapeurs-Pompiers) avec 0,4 Md€ de prestations impliquant 0,3 Md€ de subventions sur diverses lignes budgétaires. Ces régimes sont décrits par le rapport à la CCSS. Le périmètre COR ne comprend pas non plus les régimes complémentaires d'invalidité décès des indépendants et des professions libérales décrits dans le rapport de la CCSS (0,8 Md€ de prestations).

232-détail des charges et des produits par régime,

Le rapport annuel ne produit pas le détail des charges par régime, mais seulement en quatre catégories de régimes, ce qui ne permet pas de comprendre les soldes résultant du périmètre comptable COR (cf § 234 ci-dessous). Au-delà des prestations et des charges courantes de gestion, les autres charges techniques prises en compte ne sont pas décrites dans le rapport. Il s'agit notamment de l'ASPA (4,1 Md€), qui n'est pas une prestation mais une aide sociale, dont la progression de 38 % en 5 ans mériterait un commentaire. Jusqu'en 2022, mais pas en 2023, le rapport donne un détail par nature des produits pour chaque régime mais sans couvrir l'ensemble du périmètre, en omettant des régimes spéciaux importants.

Parmi les annexes du rapport, le tableau complet simple (20 lignes, 10 colonnes environ), manque, ajusté sur le résultat net de chaque régime, décrivant par régime, les natures de charges et de produits pris en compte dans le périmètre comptable COR. Ce tableau comptable est indispensable à la production du solde. Sans la publication de cet outil, la consolidation agrégée ne fournit pas de visibilité sur les déterminants par régime et par nature de charges et de produits de la situation financière globale.

233- lisibilité des données

Alors même que les données de base des comptes des caisses sont exprimées en euros, la lecture des données du passé, transformées en % du PIB, est rendue impossible sans l'utilisation de la clef de passage du PIB en euros courants, révisée deux fois. Les rares annexes sur la situation financière actuelle de la branche sont illisibles sans l'aide d'un tableur de calcul.

234-périmètre comptable et rapprochement avec les comptes de la Sécurité Sociale

Le périmètre « technique » des charges et produits diffère des données comptables, puisqu'il excepte les charges et les produits financiers comme les dotations ou reprises de provisions qui affectent le résultat net de chaque régime. Il ne reprend que la contraction globale de ces produits et de ces charges. Le choix de ce périmètre, justifié par le souci de ne pas tenir compte des flux financiers des régimes qui ont des réserves, rend impossible le rapprochement avec les données de la LFSS (PLACCS) pour la partie Sécurité Sociale et celles, détaillées, du rapport à la CCSS. Ainsi, par exemple, le solde de la CNAV + FSV est présenté en excédent de 2,5 Md€ (page 116, rapport 2023)³ alors que le résultat net des comptes de la sécurité sociale pour ces régimes est un déficit de -1,6 Md€.

De même, les rapports annuels ne mentionnent pas, en commentaire du solde global presque équilibré ou excédentaire publié, que les déficits de certains régimes de retraites de la Sécurité Sociale, financés par endettement public, ne sont pas compensés en trésorerie par les excédents des régimes complémentaires et

³ sans les transferts internes avec les régimes agricoles ni les dotations et reprises de provision ou la partie financière des comptes

ceux, de base, des professions libérales. Le solde excédentaire de 4,4 Md€ de 2022 devrait se traduire par un endettement public supplémentaire CADES de 3,4 Md€ (CNAV+FSV+CNRACL) au titre de 2022, sans que cela ne soit explicité.

235- qualification et classement des produits

Bien qu'il ait été modifié à juste titre en 2022, pour identifier maintenant la contribution d'équilibre de l'employeur Etat au régime de la FPE auparavant classée en « cotisations », le classement des produits empêche de comprendre la situation financière de la branche :

2351- aucune estimation n'est présentée sur le montant des déséquilibres financiers reconnus, couverts par des contributions « d'équilibre » de l'Etat (ou des cotisations de ses opérateurs) au régime de retraites de la FPE. A partir d'un taux de cotisation de référence, celui de tous les autres salariés, il est possible d'estimer la subvention incorporée à ces contributions à environ 40 Md€ pour l'Etat et ses opérateurs. Il est incompréhensible que les prévisions de soldes futurs après subventions dans les rapports annuels dépendent autant de l'évolution des subventions de l'Etat (débat sur les « conventions EPR et EEC »), sans que ne soit mentionné **le besoin de financement de départ** que ces subventions couvrent.

2352- comme dans les comptes de la sécurité sociale, ne sont identifiées comme telles ni les cotisations d'équilibre des opérateurs de l'Etat, employeurs de fonctionnaires détachés de l'Etat, (6,2 Md €) incorporant une part principale de subventions de 78 %, ni les cotisations d'équilibre des collectivités locales et des établissements publics de santé à la CNRACL (16,9 Md€), incorporant une part de subventions de 46% pour les fonctionnaires locaux et hospitaliers. Le besoin de financement réel, avant subventions, de la CNRACL est aujourd'hui sous-estimé, d'environ 8 Md€ par an.

2353- comme dans les documents de la LFSS, une note annexe du rapport annuel considère même et régulièrement que les subventions et les contributions d'équilibre sont des impôts indirects (voir page 106 rapport annuel 2023) :

*« comme l'État ne peut verser des cotisations en tant qu'employeur que parce qu'il perçoit des ressources au travers des impôts, il **serait donc possible** de considérer que ces cotisations employeurs renvoient in fine à des impôts. La répartition des recettes du système de retraite entre sources de financement dépend des **conventions retenues pour classer les recettes** »*

Cette interprétation hypothétique n'est pas exacte. Des contributions d'équilibre à forte composante de subvention ne sont formellement pas des impôts et sont même loin d'être des impôts, indirectement collectés par un Etat déficitaire et financé à 1/3 par endettement⁴.

2354- sous le poste « transferts » de 24,3 Md€ du rapport annuel, prélèvements obligatoires et subventions sont mélangés : ils comprennent en effet à la fois un impôt, la TVA affectée à l'Agirc-Arrco au travers de l'Acoss pour 6,5 Md€ (alors qu'il existe une catégorie spécifique de même nature, les ITAF, décrivant les impôts affectés à la branche) et les subventions de l'Etat, de la CNAF, de la CNAM et de l'UNEDIC pour 17,8 Md€. Il faut noter que dans le rapport 2021, la TVA affectée à l'Agirc-Arrco était présentée sous le poste « cotisations ».

Pour ces raisons, les catégories de produits décrites par le rapport annuel (nouveau tableau page 106, rapport 2023) ne correspondent pas à leur nature pour les finances publiques : cotisations majorées de 23,1 Md€ par des contributions ou cotisations d'équilibre des opérateurs de l'Etat et des employeurs CNRACL, ITAF minorés de 6,5 Md€ de la TVA versée à l'AGIRC-ARRCO par l'ACOSS, subventions de l'Etat pour la compensation des allègements ciblés de cotisations de 4,7 Md€ non identifiées et classées dans les transferts externes. Le total des ressources auquel était rapporté chaque type de ressource dans la première version du rapport 2023 ne correspondait pas à celui de 365,1 Md€, pris en compte pour la détermination du solde de 4,4 Md€. Ce point a été, depuis, corrigé dans la version en ligne du rapport annuel.

⁴ Il existe toutefois une exception partielle dans le cas des subventions de l'Unedic aux régimes complémentaires de 3,4 Md€ qui sont, pour 1/3, couvertes par un prélèvement obligatoire spécifique de 1,2 Md€ (contribution des bénéficiaires de points gratuit) pour une institution qui est à nouveau en excédent mais reste endettée (60 Md€ nets)

2355-Le choix collectif de financer à 20 % les retraites par subventions (transferts) et non par des prélèvements obligatoires reste donc implicite, ces subventions n'étant pas individualisées (sauf pour les régimes spéciaux et les subventions CNAF). Le rapport annuel ne permet pas de rendre explicites l'essentiel des subventions aux caisses de retraites.

236-absence d'informations financières importantes

2361-La partie financière des rapports ne donne pas de vision d'ensemble **et par régime**, des compensations d'allègements de cotisations de retraites, généraux (financés par impôts affectés de 18 Md€) ou ciblés (financés par subventions de 4,7 Md€). Un complément à l'annexe 4 LFSS par régime de retraites serait utile.

2362-De même, le rapport n'actualise pas le montant des dépenses annuelles non contributives (d'environ 63 Md€ en 2022, **chiffre affecté d'une large incertitude et concernant 94% des retraités**) dont l'estimation de 2019, selon le vaste échantillon de la DREES sur l'année 2016, nécessiterait d'être remise à jour par régime, avec la mesure des différences entre les régimes de fonctionnaires et les régimes de salariés privés. En particulier, l'analyse détaillée du COR en 2018 sur le financement des dépenses non contributives, par ITAF (dont CSG-FSV) et par subventions CNAF et Unedic, requiert une révision annuelle pour déterminer le « reste à charge » ou le sur-financement éventuel des principaux régimes (voir observations de la Cour des Comptes sur ce point).

2363-La présentation du coût total des « engagements vieillesse » de l'Etat, d'allègements de cotisations et de dépenses non contributives soit 86 Md€ , rapproché des interventions publiques dans le financement de 125 Md€ (51 Md € d'impôts affectés et 74 Md€ de subventions, hors cotisations à taux de droit commun des employeurs publics de l'ordre de 25 Md €) montrerait que le besoin de financement de la seule partie contributive des retraites est d'environ 39 Md € par an (et non 30 Md€ comme estimé en 2022 dans des articles de la revue Risques et de la revue Commentaire), auquel s'ajoutent 30 Md€ de subventions finançant des dépenses non contributives (régimes d'agents publics et dotations CNAF, CNAM et Unedic pour le régime général, base et complémentaires)

Document 3 : ARGUMENTS DU RAPPORT ANNUEL 2023

**LES ARGUMENTS DU RAPPORT ANNUEL POUR DEFENDRE LA PUBLICATION D'UN SOLDE
APRES SUBVENTIONS NE SONT PAS FONDES**

3 pages

DOCUMENT n°3

LES ARGUMENTS DU RAPPORT ANNUEL POUR DEFENDRE LA PUBLICATION D'UN SOLDE « APRES SUBVENTIONS » NE SONT PAS FONDES

1-La méthode de comparaison des efforts contributifs entre régimes, test d'équité entre les régimes, n'a pas de sens au plan financier

11-Par une série de calculs dont les principes, mais pas les détails chiffrés, sont fournis dans une analyse annuelle (comparaison des efforts contributifs entre régimes), le rapport cherche à démontrer que les taux des cotisations fictives au régime de retraites de la FPE (85 %, 137 %) sont proches de ceux des cotisations réelles du régime général (28%, employeurs et salariés) quand on les corrige de plusieurs éléments.

Cette démarche vise à confirmer l'équité du système de retraites, malgré la grande variété de ses règles, mais **ne change rien au constat du déséquilibre financier** et de sa couverture par un flux de subventions, liées au rapport cotisants/retraités de 0,9 de la FPE et à des dépenses non contributives élevées pour la FPE et la CNRACL, en les couvrant, de manière indistincte et globale, dans les taux employeurs appliqués. Si, dans un souci de transparence, les subventions finançant le déficit démographique et les dépenses non contributives de ces régimes étaient publiées, comme elles le sont pour les autres régimes spéciaux, cette tentative de justification deviendrait inutile.

12-La méthodologie même du calcul de cette comparaison des efforts contributifs est d'ailleurs **tautologique** (correction démographique) et **artificielle** par la prise en compte des taux rapportés à une rémunération super-brute, incluant des cotisations FPE ou CNRACL à un taux exorbitant du droit commun. La méthodologie laisse penser que l'on compare des taux de cotisation entre régimes mais ce n'est pas le cas : on compare les pourcentages des cotisations patronales aux retraites dans la masse salariale totale, cotisations comprises, pourcentages qui sont d'autant plus réduits pour les régimes de fonctionnaires que la masse salariale au dénominateur comprend des cotisations très élevées.

13-La correction d'assiette (traitements hors accessoires indemnitaires pour la FPE contre total de la rémunération dans le privé) n'est pas justifiée dès lors que les prestations pour les ex-fonctionnaires, **tout en étant calculées aussi sur les seuls traitements bruts hors primes** (sauf exceptions), assurent **un taux de remplacement (sur la totalité des rémunérations perçues, primes comprises)** voisin ou supérieur en moyenne de celui des salariés du régime général, selon les études COR et DREES. De plus, si le raisonnement de cette analyse était valide, il faudrait alors augmenter la retenue sur traitement des fonctionnaires actuelle de 11,1 %, de 2 à 3 points selon la proportion des primes de chaque catégorie de fonctionnaires, pour atteindre l'alignement sur la cotisation salariale du privé, qui est présenté comme réalisé au cours de la décennie passée.

2-Les autres arguments du rapport 2023 pour valider la méthodologie de la partie financière

Le rapport 2023 justifie le solde financier publié de plusieurs manières (voir pages 98 à 101):

21- en élargissant le débat à toutes les ressources hors cotisations (impôts et autres produits hors cotisations de 116 Md€ pour le rapport 2023, chiffre corrigé à 125 Md€ d'impôts et de subventions dans cette note), présentées à tort comme prêtant toutes à discussion,

Depuis plus de 30 ans, la protection sociale française a été financée de manière croissante par des impôts et taxes. Ceci ne prête plus à discussion. Pour les retraites, l'affectation d'impôts (51 Md€ en 2022) a été décidée afin de ne pas augmenter le coût du travail, en substitution des cotisations, et pour financer des dépenses non contributives.

A cet égard, l'exemple cité dans le rapport des droits sur les boissons (3,3 Md€), s'il montre comment le curseur impôts/subventions pourrait aggraver ou alléger le besoin de financement des retraites déficit public global constant, n'illustre pas la logique continue des décisions de financement de 90 % des impôts affectés puisqu'il fait partie de la minorité d'impôts (5 Md€ sur 51 Md€), transférés pour

garantir la pérennité de seulement trois régimes représentant 3 % des retraites (exploitants agricoles, industries électriques -CTA et avocats) en faisant contribuer par des taxes, les usagers de ces secteurs. En revanche, les subventions (74 Md€) méritent une attention particulière, parce que la prise en compte en ressources de ce mode de financement, spécifique à la branche vieillesse, revient à neutraliser les besoins de financement du système des retraites **sans les mettre en évidence** et parce que les subventions sont financées par des collectivités publiques déficitaires ou endettées, donc, en tout ou en partie par la dette publique.

Gouvernement et Parlement choisissent de financer les retraites par subvention, contrairement au reste de la Sécurité Sociale et de l'Unedic. **Le débat ne porte pas sur ce choix mais sur la transparence dans la mise œuvre des financements par subvention, y compris à l'égard du Parlement.**

Les subventions dont bénéficient les caisses de retraites ne sont en effet ni intitulées ni regroupées comme telles. Pour la plus grande partie d'entre elles, elles sont en effet :

- masquées à l'intérieur d'une ligne plus large dans la contribution d'équilibre de l'Etat (43,5 Md€) qui ne mentionne pas le déséquilibre couvert, imputée de manière largement artificielle au coût des personnels actifs de la fonction publique,
- masquées en totalité, au sein du poste « cotisations » pour les contributions d'équilibre des opérateurs de l'Etat et pour les cotisations d'équilibre des opérateurs locaux (23 Md€)
- prélevées sur d'autres branches, institutions endettées, alors qu'elles n'en constituent pas des prestations légales et qu'elles financent des prestations de retraites (14 Md€).

22- en contestant que les retraites contribuent aux déficits publics, car la notion de solde serait conventionnelle et les curseurs de financement entre prélèvements obligatoires, subventions ou dettes pourraient être modifiés,

Les comptes de la Nation incluent un besoin de financement lié aux retraites (dépenses de retraites après prélèvements obligatoires) de l'ordre de 2,7% du PIB en 2022 dans la structure des ressources de la branche. Ce besoin de financement, **bien que non identifié**, fait partie des déficits publics transmis à l'Union Européenne. Ce n'est pas l'effet d'une convention mais d'une réalité comptable.

Gouvernement et Parlement pourraient diminuer ce besoin en affectant plus d'impôts pour réduire les subventions aux caisses de retraites : il serait par exemple possible de transférer à la branche vieillesse plus de CSG, de taxe sur les salaires voire même de TVA ou de transférer des cotisations d'une branche à l'autre de la Sécurité Sociale (Famille/Vieillesse). Mais, « déshabiller Paul pour habiller Pierre » supposerait **d'expliquer pourquoi** une branche présentée annuellement en quasi équilibre ou en excédent, nécessiterait de se voir affecter de nouveaux prélèvements obligatoires. Il serait en revanche impossible de transférer des impôts pour couvrir le déficit FPE tant que ces besoins de financement sont couverts par une dépense directe de l'Etat.

En toute hypothèse, cet argument reste spéculatif, comme le montre la stabilité de la structure des ressources des retraites (80% de prélèvements obligatoires sur longue durée).

23- en décrivant le solde financier des retraites comme une convention contingente, ce qui imposerait de retenir les ressources telles que mentionnées en LFSS, sans éliminer celles qui sont aussi une dépense d'un autre organisme public.

Se référer aux ressources présentées en LFSS, méconnaît que la LFSS de l'année n'autorise ni les cotisations ni les impôts (LFI) ni les dépenses de retraites. En particulier, c'est une vue étroite de s'en remettre aux estimations d'une seule partie (retraites) d'une seule loi de financement, sans reprendre ce que gouvernement et Parlement décident **aussi** en dépenses dans une autre loi de financement (subventions explicites de l'Etat à hauteur de 12 Md€ en LFI, entre autres) ou mentionnent en dépenses des autres caisses de protection sociale (CNAF/CNAM, 10 Md€) dans la même LFSS. **La prise en compte, logiquement simultanée, des deux lois de financement obligerait à éliminer les ressources et les dépenses croisées et rien n'interdirait au COR de le faire.**

24- en notant que le déficit public serait uniquement global et ne résulterait jamais d'un domaine particulier d'intervention de l'Etat, notamment pas des retraites,

Le principe fondateur de la protection sociale, d'un équilibre, au moins recherché, entre les dépenses et les prélèvements obligatoires concomitants s'applique aussi à la branche vieillesse pour éviter le report sur des générations futures d'une charge actuelle. Il suppose qu'un compte spécifique soit présenté déterminant l'écart entre les charges et de produits. Il existe donc par nature un résultat spécifique à la branche vieillesse, comme il en existe un pour les autres branches de la protection sociale, qui ne peut se confondre en dépenses avec le reste des interventions publiques et notamment pas avec la charge de fonctionnement de services publics gratuits, et ne peut se confondre en solde avec le reste du déficit public.

De plus, contrairement à l'essentiel du coût des services publics nationaux ou locaux et des autres interventions de l'Etat, les dépenses de retraites résultent très majoritairement de droits créés par des cotisations. Un compte consolidé et un besoin de financement spécifique, traduit dans les comptes de la nation, est donc indispensable pour suivre dans le temps la gestion de ces droits et maintenir leur caractère principalement contributif.

Accessoirement, il n'existe pas seulement un déficit public, mais aussi de nombreuses origines identifiables du déficit public, à structure de financement déterminée, comme on le constate hors de la protection sociale, pour les transports publics, les infrastructures, le service postal, le service public de production d'énergie, parmi d'autres secteurs.

25- en présentant l'estimation des subventions au régime de la FPE, dans la note du Haut-Commissaire au Plan de décembre 2022, par rapport au taux de cotisation de référence de 28 % du reste des salariés comme **une nouvelle « convention », ni plus vraie ni plus fausse que d'autres**, alors que c'est la référence légale pour 80% des cotisants, validée dans la loi en 2014 et en 2020 comme l'objectif futur d'un système universel de retraites et comparativement élevée dans l'Union Européenne. Il n'y a pas d'autre référence valide. Tout en reconnaissant que le régime bénéficie d'une subvention d'équilibre, personne ne s'autorise à proposer une autre référence pour la calculer. De plus, elle correspond à l'option offerte par le système européen de comptabilité nationale d'un « pourcentage raisonnable des salaires versés au personnel en activité ».

26-en confirmant un indicateur financier important, **la « dépense de retraites comparée au PIB »,** prévalant sur tout autre indicateur financier de solde, qualifié de conventionnel, au motif général que les prestations des inactifs seraient par construction financées par des prélèvements sur les actifs, quels qu'ils soient.

Les dépenses de retraites dont la comparaison avec le PIB est un indicateur clef, ne sont pas financées par construction par des prélèvements concomitants sur les actifs en emploi actuels, si par des mécanismes de subventions et donc d'endettement transféré aux collectivités déficitaires qui subventionnent, leur charge est reportée sur l'avenir : **c'est pourquoi un indicateur de « besoin de financement avant subventions » est indispensable au plan financier.**

Si deux tiers des écarts entre les dépenses publiques de la France et celles des autres pays de l'Union Européenne viennent des dépenses publiques de retraites, alors l'indicateur du besoin de financement avant subventions permettrait aussi d'expliquer en large partie pourquoi les déficits publics français sont supérieurs à ceux de la majorité des pays de l'Union.

Document 4 : TABLEAU DES INTERVENTIONS PUBLIQUES DANS LE PERIMETRE DES RETRAITES OBLIGATOIRES en Md€ COURANTS 2017-2022 (chiffres COR et chiffres CCSS)

1 page

DOCUMENT 4 : TABLEAU DES INTERVENTIONS PUBLIQUES DANS LE PERIMETRE DES RETRAITES OBLIGATOIRES en Md€ courants

VISION DU COR		2017	2018	2019	2020	2021	2022
RESSOURCES COR		316,2	325,1	333,4	326,5	346,6	365,1
1	COTISATIONS	214,9	219,8	219,7	203,6	229,5	243,1
2	CONTRIBUTION Etat seul à FPE	38,3	39,3	39,2	39,5	41,3	43,5
	ITAF	36,1	37,0	37,8	37,9	40,6	44,5
	ITAF corrigés de TVA AGIRC ARRCO	36,1	37,0	43,2	42,6	46,0	51,0
3	SUBVENTIONS REGIMES SPECIAUX hors 0,3Md€ pour petits régimes Ex seita, AN , Opéra, RISP, Comédie F, CRRFOM, APParis	7,2	7,4	7,1	7,1	7,3	7,2
4	TRANSFERTS corrigés de la TVA	15,7	15,7	16,1	16,2	18,6	17,6
	dont subventions de compensation des exonérations ciblées (CCSS)	2,7	2,9	3,2	4,4	5,4	4,7
	dont autres transferts (CNAF, CNAM et Unedic)	13,0	12,8	12,9	11,8	13,3	12,9
	hors contribution CNAM au régime PCV de la CNAVPL (0,8 Md€)						
5	TRANSFERT FRR DE LA SOULTE IEG				5,0		
	AUTRES PRODUITS NETS DE CHARGES	1,3	3,8	6,6	-0,9	3,8	2,7
	BESOIN DE FINANCEMENT	2,6	2,2	0,7	13,5	0,0	0,0
6	SUBVENTIONS SELON COR =3+4	22,9	23,1	23,2	23,3	25,9	24,8
RETRAITEMENTS FONCTION PUBLIQUE ET BDF							
7	*A DEDUIRE DES COTISATIONS	22,2	22,0	21,9	22,2	22,8	23,5
	CONTRIBUTION D'EQUILIBRE DES OPERATEURS selon NEB CAS Pensions	5,9	5,9	6,0	6,0	6,1	6,2
	COTISATION D'EQUILIBRE CNRACL	15,8	15,6	15,4	15,7	16,2	16,9
	CONTRIBUTION D'EQUILIBRE BDF	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
8	*A AJOUTER AUX SUBVENTIONS	43,1	43,7	43,6	44,0	45,8	47,9
	0,8*contribution équilibre ETAT : 1-0,165/0,851 (civils et militaires)	30,7	31,4	31,4	31,6	33,1	34,8
	0,8* cotisation équilibre opérateurs 1-0,165/0,743 (civils)	4,7	4,8	4,8	4,8	4,9	4,9
	0,46*cotisation équilibre CNRACL :1-0,165/0,306	7,3	7,2	7,1	7,2	7,5	7,8
	0,83*cotisation équilibre BDF 1-0,165	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
	TOTAL SUBVENTIONS =6+8	66,0	66,8	66,9	67,3	71,7	72,7
9	COTISATIONS FONCTIONNAIRES A TAUX DE DROIT COMMUN	17,5	17,6	17,4	17,6	18,3	19,1
	COTISATIONS TOTALES A TX DROIT COMMUN :1+9	210,2	215,4	215,3	199,0	225,1	238,7
	% COTISATIONS SUR TOTAL RESSOURCES	66%	66%	65%	61%	65%	65%
	% ITAF CORRIGES SUR TOTAL RESSOURCES	11%	11%	13%	13%	13%	14%
	% SUBVENTIONS SUR TOTAL RESSOURCES	21%	21%	20%	21%	21%	20%
INTERVENTIONS PUBLIQUES SELON RAPPORT CCSS		103,1	104,9	111,9	115,3	118,8	124,6
hors cotisations à taux de droit commun des employeurs publics							
	IIMPOTS ET TAXES TRANSFERES SELON CCSS	36,0	36,9	43,4	44,0	45,7	51,0
	CSG brute finançant le FSV	16,6	17,2	17,4	16,9	17,9	19,6
	TVA transférée ARRCO AGIRC (exonérations de cotisations)	0,0	0,0	5,4	4,7	5,4	6,5
	taxe sur les salaires , part CNAV	5,2	5,1	6,2	7,8	8,2	8,6
	contribution sociale de solidarité des sociétés CCSS	3,6	3,8	3,9	4,1	3,7	4,3
	forfait social, part CNAV	5,5	5,7	5,3	5,4	5,1	6,2
	contributions avantages pre retraites	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
	autres impots et taxes	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4
	contribution tarifaire d'acheminement CTA (deficit IEG)	1,4	1,5	1,6	1,7	1,7	1,7
	droits sur les boissons (déficit exploitants agricole base)	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9	2,6
	droits boissons (déficit exploitants agricole complémentaire)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7
	droits de plaidoirie (CNBF avocats base)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	TOTAL DES SUBVENTIONS AUX CAISSES DE RETRAITES selon CCSS	67,1	68,0	68,5	71,2	73,1	73,7
	subventions employeurs publics FPE, CNRACL et Bdf *estimées	43,6	44,3	44,7	45,7	45,7	47,8
	dont Etat en direct	31,2	31,9	32,4	33,2	32,9	34,8
	dont Etat pour les opérateurs , employeurs de fonctionnaires	4,7	4,8	4,8	4,8	4,9	5,0
	dont Etat à travers la Banque de France	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
	dont CNRACL -Collectivités locales et hôpitaux (CNAM)	7,3	7,2	7,1	7,3	7,5	7,7
	subventions d'équilibre de l'Etat aux régimes spéciaux	7,2	7,4	7,1	7,1	7,3	7,2
	compensation d'exonérations ciblées de cotisations	2,7	2,9	3,2	4,4	5,4	4,7
	subventions CNAF, CNAM et Unedic pour non contributif **	13,5	13,5	13,5	14,1	14,7	13,9
	*les chiffres de contribution d'équilibre sont différents de ceux du COR						
	**comprend aussi les dotations CNAF à CCMSA						
SUBVENTIONS PORTEES PAR							
	ETAT	46,2	47,3	47,9	49,9	50,9	52,1
	ADMINISTRATIONS SOCIALES	17,2	17,1	17,0	17,7	18,5	17,7
	COLLECTIVITES LOCALES	3,7	3,6	3,6	3,6	3,8	3,9
	SOLDE COR	-2,7	-2,2	-0,7	-14,1	0,9	4,4
	BESOIN DE FINANCEMENT AVANT SUBVENTIONS COR	-68,6	-69,1	-67,6	-81,4	-70,9	-68,3
	en % du déficit public	99%	128%	91%	40%	44%	55%

Document 5 : COMMENTAIRES SUR LE 10 ème AVIS DU CSR

« La persistance du débat sur les vrais déficits » avec l'annexe 5 de l'avis

Ce débat sur les déficits a été récurrent au cours des années écoulées. Il s'est d'abord focalisé sur la diversité des modes de calcul proposés par le COR. Trois indicateurs ont été proposés de 2017 à 2020. L'un d'entre eux avait déjà été abandonné l'an passé, et cette année, le COR a recentré son analyse sur un indicateur unique, celui qui a été par ailleurs retenu par le gouvernement pour légitimer la réforme de 2023 et pour en évaluer les effets.

On aurait pu s'attendre à ce que cette convergence sur un indicateur unique mette définitivement fin au débat mais celui-ci est relancé par des propositions alternatives conduisant à faire apparaître des déficits bien plus importants.

La discussion sur l'ampleur et la nature des financements de l'Etat dans le futur selon différentes hypothèses (le débat sur les deux ou trois différentes conventions COR, c'est à dire le débat sur l'importance relative des subventions à l'avenir) est une chose.

Totalement distincte est l'analyse de la situation présente, qui cherche à identifier dans la comptabilité des caisses de retraites et des institutions publiques qui les financent, le niveau réel et non « conventionnel » des subventions et du besoin de financement actuel qu'on ne présente pas.

Il est paradoxal et peu efficace de débattre du niveau futur des subventions de l'Etat aux régimes de retraites par le truchement de celui des fonctionnaires si on ne décrit pas correctement de quel niveau on part. En d'autres termes quel est le niveau de déséquilibre que couvre aujourd'hui la « contribution d'équilibre » de l'Etat telle que décrite dans les documents publics et dans les rapports du COR (seulement depuis le RA 2022, auparavant la contribution d'équilibre était confondue dans le poste « cotisations ») ?

Il est assez difficile de faire comprendre l'ensemble des tenants et aboutissants de ce débat, surtout face à la conviction très répandue qu'à n'importe quel système de retraite est forcément associable une notion de déficit totalement objective qu'il suffirait de mettre en œuvre.

Voir diagramme joint

A n'importe quel système de retraite sont cependant associés des flux bien réels de dépenses publiques (prestations de retraites versées et charges de gestion des caisses de retraites) et des flux de recettes provenant en partie des administrations publiques (cotisations à un taux « raisonnable » selon le SEC 2010 ou transferts). Par construction, pour ne pas compter deux fois les dépenses publiques, les transferts s'éliminent dans la consolidation entre les caisses de retraites et les différentes administrations qui les financent. C'est de cette consolidation que résulte le solde des retraites, qui est objectif et comptable. Mais il est vrai que ce solde repose sur la frontière tracée entre cotisations et transferts dans les comptes publics.

L'annexe 5 de cet avis s'essaye à nouveau à expliquer en quoi les choses sont plus complexes que cela.

Voir commentaires ci-dessous sur l'annexe 5

Le calcul d'un déficit du système de retraite est possible sans ambiguïté en cas de frontières étanches entre ce système et le reste des APU, lorsque ce système est alimenté par un flux de cotisations à taux prédéterminé sur une base cotisable elle aussi prédéterminée.

Ou quand il est alimenté par des impôts affectés , justifiée par la part non contributive des dépenses ou par la compensation d'exonération de cotisations , qui neutralisent le besoin de financement et qui constituent une part essentielle et admise de la protection sociale depuis 30 ans . L'élargissement du débat aux impôts affectés est une confusion inutile.

On saurait dans ce cas identifier une contribution de ce déficit-là au déficit global des APU. Mais tel n'est pas le cas dans le système de financement hybride dans lequel nous nous trouvons, combinant cotisations, transferts d'autres régimes de sécurité sociale, impôts et taxes affectées, et subventions d'équilibre.

Aux bornes du système de retraites, pourvu qu'il soit correctement consolidé ce qu'il n'est pas, transferts d'autres régimes de la sécurité sociale et transferts d'autres collectivités constituent un financement des déficits, car ils sont nécessairement éliminés des ressources du système dans une consolidation des administrations publiques (une dépense publique de retraites ne peut coexister avec une autre dépense publique qui la finance sauf si celle-ci est une cotisation à des taux raisonnables -SEC 2010, notion de pourcentage raisonnable des salaires versés)

Dans un tel cas de figure, on peut envisager autant de conventions de calcul du solde que d'hypothèses sur la pérennité et la légitimité de tous les flux de ressources qui ne sont pas des cotisations au sens strict.

Non, Il reste normal de distinguer trois types de ressources du système de retraites :
-i/des cotisations et ii/des impôts d'une part qui sont des prélèvements obligatoires concomitants aux prestations selon le principe fondateur de la sécurité sociale selon lequel des prestations d'aujourd'hui doivent être couvertes par des prélèvements d'aujourd'hui pour ne pas reporter la charge sur des générations futures,
-iii/ des subventions, quelle qu'en soit la nature et la légitimité, qui, accessoirement versées par des collectivités déficitaires ou endettées, aboutissent nécessairement à l'émission de dette publique nouvelle (cas de la seule branche retraites, à hauteur de 20% des prestations)

Le solde des autres branches de la protection sociale, non financées par subventions pour l'essentiel, est d'ailleurs couvert par de la dette directe (Cades) pour presque tout l'écart entre prestations et prélèvements obligatoires.

Cette structure simple n'est pas une convention et il n'y a pas « autant de conventions de calcul du solde que d'hypothèses sur la pérennité et la légitimité de tous les flux de ressources qui ne sont pas des cotisations au sens strict ». C'est Inexact.

Il y a un seul principe : pour ne pas transférer de charges sur l'avenir, la protection sociale doit être financée par des prélèvements concomitants. En particulier les impôts affectés ne sont pas discutés car ils effacent un besoin de financement actuel.

Plus concrètement concernant les conventions actuellement en lice, on peut retenir que

-La convention dite « EPR » pérennise les subventions d'équilibre. Ce faisant elle zoome sur les régimes qui, en l'état, ne bénéficient d'aucune subvention d'équilibre, comme l'avait déjà expliqué le CSR dans un avis antérieur. Elle donne un message assez clair mais limité à ces régimes. Elle est muette sur ce qui se passe dans les régimes subventionnés, dont les dépenses peuvent déraiper sans que l'indicateur ne le reflète. On peut aussi relever que la nouvelle fermeture d'un certain nombre de régimes spéciaux risque d'introduire une nouvelle distorsion de cet indicateur, si c'est l'État qui reprend intégralement à sa charge le financement de l'extinction progressive de ces régimes pendant que les contributions des nouveaux entrants viendront alimenter les comptes des autres régimes.

-La convention dite « EEC » qui était encore mise en avant en 2022 et qui n'est plus présentée qu'en annexe du rapport du COR avait l'intérêt d'intégrer la possibilité d'un déficit de ces régimes subventionnés, en cas de dérapage à la hausse des leurs dépenses. Il se trouve néanmoins qu'on est dans la situation inverse dans laquelle les dépenses de ces régimes seraient plutôt appelées à refluer, en raison d'une démographie qui cesse de se détériorer. C'est ce qui permettait à cette convention d'avoir un message plus favorable, mais qui n'était pertinent que si le freinage attendu de ces dépenses offrait une réelle marge de manœuvre pour le financement des autres régimes. Cette hypothèse n'est plus privilégiée compte tenu de la tension générale sur les finances publiques : l'État entend garder la possibilité de recycler vers d'autres postes les marges offertes par l'allègement progressif de ce besoin de subventions.

Les « conventions EPR et EEC » sont des hypothèses sur l'évolution future des contributions de l'Etat au régime PCMR de la FPE mais ne concernent pas la situation actuelle du système de retraites. Le débat sur le futur, certes important, n'a jamais cessé d'obscurcir voire d'empêcher l'analyse du présent et du passé qui elle, n'est ni conventionnelle ni hypothétique mais bien réelle.

-Les conventions alternatives proposées depuis deux ans et qui ne sont pas reprises par le COR intègrent elles aussi la situation des régimes réputés équilibrés, mais elles le font en leur attribuant des déficits initiaux à une hauteur très élevée, en considérant que le niveau normal de financement de ces régimes devrait-être celui calculé en appliquant aux traitements les taux de cotisation retraite du secteur privé, en ignorant les spécificités démographiques et sujétions particulières de ces régimes.

Appliquer aux traitements les taux de de cotisation retraite du secteur privé n'ignore absolument pas les spécificités démographiques et les sujétions particulières de ces régimes. C'est inexact. Cela revient seulement à isoler ces particularités dans l'expression d'une subvention, dont l'écriture permet justement de mesurer le poids d'un ratio démographique de 0,9 (FPE) contre 1,7 au global et d'une proportion de dépenses non contributives (21% pour la FPE , 24 % pour la CNRACL) bien supérieures à celles du Régime

Général (CNAV+ AGIRC-ARRCO net des trimestres validés pour le chômage (14 % pour le régime général base plus complémentaire) .

A noter que l'expression publique de cette subvention reviendrait à ce qui se fait aujourd'hui pour les 5 autres régimes spéciaux pris en compte dans le périmètre du COR (7,2 Md€ de subventions couvrant déficits démographiques et dépenses non contributives de ces régimes) ainsi que pour le régime général (FSV/CSG + CNAF + UNEDIC + IMPOTS TRANSFERES CNAV finançant des dépenses non contributives)

Ce qui est en cause c'est le fait d'équilibrer les régimes de la fonction publique par un taux de contribution, exorbitant du droit commun, (85%, 137% et 42 %, contre 28%), global finançant indistinctement déficits démographique et avantages non contributifs importants

L'intérêt qu'on peut voir à ces conventions alternatives est de souligner à quel point la structure de financement du système des retraites est devenue peu déchiffrable

Quand on la ramène à un schéma simple des catégories de ressources pertinentes pour les finances publiques de « prélèvements obligatoires » et de « subventions (transferts) », cette structure de financement n'est pas indéchiffrable. La structure de financement du système des retraites est devenue peu déchiffrable parce que les rapports publics (LFSS, CCSS et COR) ne qualifient pas, refusent d'identifier correctement et n'imputent pas correctement les flux de ressources du système des retraites provenant des autres administrations qui , in fine sont déduits des recettes.

et à quel point on s'est éloigné du modèle de base de la répartition selon lequel ce sont les cotisations des actifs qui financent les pensions des retraités du moment.

Non, depuis 30 ans (CSG notamment), les impôts affectés font pleinement partie des ressources de la protection sociale gérée en répartition et d'ailleurs les autres branches n'ont pratiquement pas d'autres ressources que des cotisations et des impôts affectés. Nous ne nous sommes éloignés de la répartition que pour la seule branche vieillesse. Seules sont en cause les flux de ressources qui sont des subventions, par nature déductibles des recettes publiques d'une branche pour apprécier sa contribution aux déficits publics.

Dire ce que serait le déficit du système dans l'hypothèse d'école où ses ressources seraient totalement alignées sur les cotisations affectées au financement des régimes de salariés du secteur privé a des vertus pédagogiques, complétant les informations que le COR a régulièrement ? livré quant à la complexité de cette structure de financement.

Ce n'est pas ce qui est dit. Les impôts affectés ne sont pas en cause. En revanche les subventions le sont.

Mais le fait que le système de retraite soit financé par d'autres recettes que ces cotisations ne doit pas laisser croire que la masse de ces autres ressources correspond à un déficit caché du système.

Ce n'est pas ce qui est dit. Les impôts affectés ne sont pas en cause. En revanche les subventions le sont.

En outre, ces calculs peuvent conduire, par glissement, à attribuer une part majeure des difficultés de financement aux seuls avantages dont bénéficieraient les agents de ces régimes équilibrés.

Ce n'est pas ce qui est dit : la nature et la légitimité des dépenses n'est pas en cause, même si l'affichage des subventions permettrait de se poser la question (cf comparaison des dépenses non contributives ci-dessus : les régimes de fonctionnaires comportent à l'évidence des avantages non contributifs très supérieurs à ceux des agents du secteur privé, en brut et surtout en net des périodes de non-emploi)

La réalité de ces avantages doit se discuter, comme on l'a vu supra. Il y a bien des écarts de mode de calcul des droits entre anciens salariés des secteurs public et privé dont on peut tout à fait souhaiter la résorption, lorsqu'elles ne sont pas justifiées par des sujétions particulières. Mais, pour **la catégorie des fonctionnaires sédentaires**, les simulations de la Drees montraient qu'il n'en découle pas d'avantage moyen significatif pour les agents du public, dont un nombre significatif verraient même leurs droits renforcés si on leur appliquait les règles du privé,

Sous réserve de payer des cotisations salariales supplémentaires pendant leur vie active sur la fraction indemnitaire de leur rémunération

Rechercher un équilibre financier au sens de ce nouveau type de convention et en n'ajustant que les prestations des régimes subventionnés nécessiterait des mesures d'ampleur considérable : elles y feraient passer les droits très en dessous de ce qu'ils sont dans les autres régimes, sans justification en termes d'équité et d'une façon qui, à l'évidence, n'aiderait pas à restaurer l'attractivité de certains des métiers concernés. L'ajustement resterait encore de très grande ampleur si on voulait équilibrer au sens de ces conventions par un effort partagé entre tous les régimes.

C'est certain mais ce n'est pas ce qui est recherché. Le rééquilibrage, très graduel, tel que dessiné par exemple dans la loi de votée en première lecture en février 2020, ne pourrait se produire que sur une période longue comme toutes les évolutions du système d'ailleurs. Ne pas révéler le fait que les dépenses d'aujourd'hui sont financées par de la dette publique conduit à repousser sine die la prise de conscience de cette nécessité. Ce n'est pas parce qu'une situation est préoccupante dans son ampleur qu'elle ne mérite pas d'être exposée.

De ce fait, il est difficile d'y voir des cibles acceptables d'un pilotage par les soldes et par le seul ajustement des prestations. Il faut définir des cibles plus réalistes, ce qui ramène au final à la problématique du dimensionnement souhaitable du système de retraite. C'est une question à exprimer en termes de part des retraites dans le PIB ou en pourcentage de tout autre agrégat macro-économique qui pourrait sembler préférable. Au-delà des débats comptables stricto sensu, la question principale est de savoir quelle est la taille globale du système de retraite qui est compatible avec notre capacité à le financer, un sujet qui se pose à la fois pour les retraites et l'ensemble des autres postes de dépenses publiques, dans un contexte de tension sur le solde global des APU qui, lui, ne fait pas de doute.

On n'est d'autant moins enclin à le faire, sur la base du seul ration Dépenses/ PIB que le système est présenté en quasi équilibre ou en excédent

Dans cette perspective, la cible EPR dessine un chemin qui garde lui aussi sa part de convention mais qui semble davantage applicable. Si on choisit d'en rester à une recherche de l'équilibre au sens de cette cible, le mode d'emploi qu'en proposerait le CSR est le suivant

a- Viser un équilibre au sens de cet indicateur sur le champ qui est le sien. Ceci n'élimine d'ailleurs pas toutes les questions relatives à la structure de financement puisque subsiste, sur ce champ, **la question de la consolidation des comptes entre régime général et régimes complémentaires.**

Question technique fondamentale puisqu'aucune consolidation de l'ensemble des retraites n'est aujourd'hui présentée sauf celle du COR, non détaillée par régime et sur un autre périmètre comptable que celle des arrêtés des caisses et qui ne donne aucune visibilité sur les soldes par régime en fonction des natures de produits et de charges. Il faut rappeler que les régimes complémentaires sont aussi financés par 4,5 Md€ de subventions (et 6,7 Md € d'impôts transférés)justifiant tout particulièrement une consolidation d'ensemble rigoureuse

b. Répondre à son absence de message sur les régimes subventionnés en alignant ces derniers par les niveaux de droits plutôt que par le solde. C'est l'esprit qui prévaut depuis la réforme de 2003. Il permet de garantir que la situation financière de ces systèmes ne tient qu'à des charges qui leur sont propres et non à des avantages indus en comparaison du droit commun.

Voir ci-dessus le commentaire sur la comparaison des avantages non contributifs nets des trimestres chômage entre régimes de fonctionnaires et régime général (écart proche de 6 Md€ : voir étude DREES 2019 , unique et rare source d'informations sur les 6 catégories d'avantages contributifs , ventilés par régime, couvrant 94 % des retraités) que le COR devrait réactualiser chaque année .

c. Évaluer enfin de quelle manière les perspectives ainsi établies sont suffisamment compatibles avec la soutenabilité globale des comptes des APU. C'est ce qui peut permettre d'inclure les effets que les mesures relatives aux retraites peuvent avoir sur le reste des ressources et de dépenses de ces APU.

Dire cela n'est pas un plaidoyer pour le statu quo en matière de structure de financement. Une réflexion d'ensemble sur l'architecture du financement, y compris les régimes de non-salariés, reste nécessaire aux yeux du Comité et permettrait de reposer sur des bases apaisées le débat sur la mesure des déficits, mais c'est un chantier qui ne s'improvise pas.

Il faut solliciter le HCFiPS et Dominique Libault sur cette question essentielle

Annexe 5 - La mesure des déficits, les éléments du débat

Produire un diagnostic partagé sur les perspectives du système de retraite nécessite de composer avec de nombreux facteurs d'incertitude, en premier lieu ceux qui se situent du côté de la démographie : même si la structure de la population évolue avec beaucoup d'inertie, on ne peut ignorer les aléas portant aussi bien sur la mortalité que sur la fécondité et les flux migratoires. Les travaux des années 1990 et 2000 les mettaient souvent en avant.

Mais deux caractéristiques du système français génèrent deux autres formes d'incertitude qui ont dominé les débats de la période récente. La première est la forte sensibilité du ratio dépenses/PIB aux hypothèses de croissance économique. Elle découle de l'indexation des droits sur les prix plutôt que sur les salaires, un point sur lequel réinsiste à nouveau cet avis.

La seconde concerne les recettes du système. L'hétérogénéité des ressources et modes de financement des différents régimes a amené le COR à mobiliser différentes conventions de projection de ces ressources qui débouchent sur des messages assez différents en termes de soldes et auxquelles il a donc été reproché de brouiller le message.

C'est un reproche injustifié qui disparaîtrait si le rapport annuel du COR se fondait sur une estimation par rapport à un taux de cotisation de référence précis, des subventions actuellement apportées par les collectivités publiques employeurs (Etat, opérateurs de l'Etat, collectivités locales et hôpitaux) aux régimes de retraites de leurs fonctionnaires

Le recentrage de cette année sur une seule de ces conventions, la convention dite « EPR » ne dissipe pas le débat car d'autres conventions continuent d'être proposées. Cette annexe complète qu'en dit le présent avis en repartant de l'historique des conventions successivement envisagées.

Commençons par rappeler que, pendant assez longtemps, il a été possible d'éluder cette question des indicateurs de solde en se focalisant sur les projections du ratio retraites/PIB. Ce ratio était projeté suffisamment en hausse pour montrer la nécessité de réformes.

C'était peut-être l'époque (il y a 17 ans) pendant laquelle la contribution de l'Etat et de ses opérateurs était calculée avec un taux de 50 % des traitements bruts et non 74 % (civils seuls) comme aujourd'hui

C'est avec les réformes successives que sa trajectoire s'est progressivement horizontalisée, tout au moins sous les hypothèses de croissance médiane. L'intérêt a alors dû se déplacer vers les indicateurs de solde, en principe plus à même d'alerter sur le besoin d'encore réformer le système. Symptomatiquement c'est bien en termes de suivi des indicateurs de solde et non de ratio retraites/PIB que la réforme de 2014 a demandé au CSR d'évaluer les perspectives financières du système.

Pour ce faire, le principal problème est d'attribuer un déficit aux régimes automatiquement équilibrés par subvention de l'État, au premier rang celui de la fonction publique d'Etat (FPE).

Le COR avait adopté à sa création une convention consistant à calculer un taux de cotisation implicite de l'État employeur, rapportant la subvention d'une date de référence à la masse salariale de la même période,

ce qui serait mécaniquement plus bas, mais encore très au-dessus des taux apparents du secteur privé,

puis à faire évoluer sa contribution au système de retraite en appliquant indéfiniment ce taux aux évolutions prévues de sa masse salariale.

Cette convention a montré ses limites quand l'État s'est engagé dans des politiques de modération de sa masse salariale, une première fois lors des projections publiées en 2012 et plus nettement en 2017. Les projections de ces années là avaient adopté des hypothèses très restrictives sur la masse salariale du secteur public. Si les taux de cotisation apparents et effectifs des régimes subventionnés et les régimes non subventionnés avaient été identiques, ce changement d'hypothèse aurait été neutre à hypothèses macroéconomiques données : les salaires et emplois en moins dans le secteur public auraient conduit à anticiper autant de salaires et d'emplois en plus dans le secteur privé et donc un simple redéploiement intersectoriel d'une masse constante de cotisations.

Mais les taux apparents du secteur public sont bien plus importants, le transfert de masse salariale d'un secteur à l'autre se traduisait donc par une perte de recettes, avec un message très paradoxal puisqu'une politique visant au rééquilibrage des finances publiques prises dans leur ensemble dégradait la situation des retraites. A contrario, toujours selon cette convention, des hausses massives des salaires ou de l'emploi public auraient été à même de rééquilibrer le système de retraites, mais en ignorant totalement l'impact qu'aurait eu le financement de ces hausses sur la situation financière des APU.

C'est pour remédier à ce problème que le COR avait envisagé dès 2012 un autre mode de calcul, indexant la contribution de l'État sur l'évolution du PIB, supposé représentatif de sa base fiscale globale, plutôt que sur la masse des salaires de ses agents. Cette convention a ensuite été reprise en 2018 sous le nom de convention « PIB » avant d'être renommée « EEC » pour « effort de l'État constant » dans les rapports suivants.

A cela s'est ajouté, en 2014, le recours à une troisième convention, reprise des comptes de la sécurité sociale, et donc qualifiée temporairement de convention « CCSS » avant d'être rebaptisée « EPR » pour « équilibre permanent des régimes », et donc plus exactement des régimes financièrement équilibrés par l'État, via une cotisation d'employeur ou une subvention. Cette convention fait tout simplement l'impasse sur la situation de ces régimes réputés équilibrés. En supposant la stricte pérennisation de leurs subventions d'équilibre, elle leur attribue des soldes nuls ou quasi-nuls par construction, et les fait donc sortir du champ de l'indicateur qui, du coup, comme l'avait expliqué le CSR, doit être lu comme indicateur de la situation financière consolidée de tous les autres régimes, ce qui est une information utile en soi mais partielle.

Entre temps, pour la différencier, la convention « historique » du COR avait été d'abord baptisée « convention COR » puis « TCC » pour taux de cotisation constant.

Compte tenu des problèmes qu'elle soulevait, cette convention TCC a été finalement abandonnée en 2021. Le CSR avait poussé en ce sens. S'agissant de la convention « PIB » ou « EEC », elle s'est avérée soulever d'autres questions. Avec des cotisations du secteur privé évoluant elles aussi comme le PIB, l'avantage de cette convention était de donner un message cohérent avec les projections du ratio retraites/PIB : un système réputé initialement à l'équilibre et aux dépenses stabilisées voire décroissantes en part de PIB ne pouvait pas voir ses déficits se creuser de manière significative.

Mais c'était faire l'hypothèse que l'ensemble des ressources équilibrant actuellement les régimes subventionnés étaient à la fois pérennisables en part de PIB et redéployables vers d'autres régimes. Or l'examen des perspectives régime par régime a montré à son tour les limites de cette hypothèse. En parts de PIB, l'équilibre attendu au sens de cette convention EEC recouvrait une baisse attendue des dépenses pour les régimes équilibrés – plutôt qu'une dérive à la hausse –, due principalement à la normalisation de leur structure démographique, et un creusement du déficit du régime général (cf figure 24 de cet avis). La convention « PIB/EEC » traduisait ceci en un excédent latent des premiers, qu'on supposait disponible pour compenser le déficit du second.

Un tel scénario n'avait rien d'aberrant en soi pour un État qui n'aurait pas été sous pression financière. A taux global de prélèvements obligatoires donné, dette publique stabilisée et en l'absence de besoin de financer des besoins nouveaux, on ne pouvait exclure par principe que ce qui pouvait être économisé sur les retraites des fonctionnaires puisse être recyclé vers d'autres compartiments du système de retraites, dans une démarche de compensation démographique généralisée. C'est d'ailleurs ce qu'avait partiellement envisagé le gouvernement en 2019 puisque la commission de financement mise en place à l'époque devait proposer des mesures équilibrantes au sens de la demi-somme des conventions EEC et EPR : ceci voulait dire que, à l'époque, l'État se considérait prêt à recycler vers le reste du système de retraite la moitié des excédents latents implicites à cette convention EEC.

Entre temps, la crise du Covid est cependant intervenue, qui a conduit à une nouvelle tension sur le niveau de dette tout en révélant de nouvelles demandes en matière de services publics. S'y rajoute maintenant l'objectif de transition énergétique potentiellement coûteux pour le budget de l'État. Cette nouvelle donne explique qu'on ait désormais renoncé à toute idée de recyclage des économies susceptibles d'être faites sur les retraites du secteur public. C'est ce que reflète le choix de finalement se focaliser sur le message de la convention EPR, comme l'avait plus ou moins anticipé l'avis 2022 du CSR.

En communication, reste néanmoins une difficulté à faire coexister les deux messages que, d'une part, les dépenses sont relativement « sous contrôle » et que, malgré cela, les déficits repartent à la hausse.

Une façon de résoudre ce hiatus est de décrire la situation actuelle comme déjà déficitaire, en considérant comme déficit caché tout ce qui n'est pas financé par cotisations de droit commun ou **impôts et taxes explicitement affectés (cf commentaires ci-dessus)** . Cette masse représenterait du même coup la contribution des retraites à l'ensemble du déficit des APU. C'est l'esprit de la piste proposée par Beaufret, et également mise en avant, quoiqu'en termes légèrement différents, **par François Bayrou** et le Haut Commissariat au Plan.

Ce nouveau type de convention rappelle utilement à quel point on est sorti du modèle-type du système de retraite financé par cotisations stricto sensu dans lequel les prestations versées aux retraités seraient la stricte contrepartie de ce renoncement à des revenus d'activité. Et on peut considérer qu'il ne serait pas malvenu de revenir progressivement vers ce mode de financement, ce qui aurait dû être l'un des apports du régime universel, au moins sur sa composante contributive. Savoir s'il s'agit du chiffrage exact de la contribution des retraites au déficit des APU pose davantage de questions. Tout dépend de ce qu'on considère que devrait-être en l'état, le niveau normal de financement des retraites en France, toutes sources confondues.

Non, la comptabilité nationale, après élimination des transferts entre administrations, incorpore déjà , de facto,

1/un déficit public des retraites « Asso », qui résulte de subventions de l'Etat, de la CNAF, de la CNAM et de l'UNEDIC, de -22 Md € (+ 4 d'excédent des complémentaires et des professions libérales , - 26 Md € de subventions éliminées - voir note pour le COR-du 21 septembre 2023 , document 1)

2/et un déficit public lié aux sur-rémunérations théoriques des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales , décaissé pour les régimes de retraites FPE et CNRACL mais imputé à la rémunération de fonctionnaires actifs qui n'en voient pas la conséquence sur leur compte en banque.

C'est un fait et non pas une convention. La difficulté est que ceci n'est pas imis en évidence en comptabilité nationale ni dans les comptes de l'Etat dans un compte « retraites » non individualisé (alors qu'il s'agit de 24 % des dépenses publiques) mais ce sont bien des flux de trésorerie qui vont à des retraités (surcotisations de 48 Md € au-dessus des taux de cotisations de droit commun, de 28% maximum, déjà élevés dans l'Union Européenne)

- Pour la part du coût des retraites du secteur public qui est imputable aux différences de structure démographique, prendre pour référence le taux de cotisation du privé peut se discuter. Si on avait eu dès le départ un système intégré sans subventions d'équilibre et alimenté par des cotisations homogènes entre secteurs, on aurait eu à faire évoluer leur taux commun en fonction de cette démographie commune et non pas en fonction de celle du seul régime général. On peut considérer que c'est un tel taux tous régimes qui devrait-être la bonne référence.

Qui financerait alors le supplément important de cotisations que devrait payer le secteur privé par prise en compte du poids démographique de la fonction publique ?

- La référence au privé serait plus légitime si le taux apparent élevé du secteur public traduisait des avantages injustifiés qu'on pourrait envisager de remettre en cause. Là, on pourrait vraiment imputer à ces droits hors normes une contribution au déficit du système des

retraites. Mais ceci ne semble pas être le cas, au moins sur le champ des catégories sédentaires.

La seule comparaison des dépenses contributives entre FPE, CNRACL et CNAV/AGIRC ARRCO, nettes des trimestres chômage dit clairement le contraire (cf Etude DREES 2019 sur 2016)

Sur ce champ, il y a certes de nombreuses disparités entre public et privé quand on compare les règles à niveau fin, qu'aurait également permis de résorber le Système universel, mais pas d'avantage systématique en moyenne (voir section 2.2.2 de l'avis). Cf ci dessus :

Il est patent que le départ anticipé des professions actives et super-actives est un avantage différentiel important, peut-être totalement justifié par des sujétions particulières mais dont l'ampleur mériterait d'être mesuré par l'écriture d'une subvention

En fait, de manière générale, tout exercice de chiffrage d'une contribution d'un poste budgétaire à un déficit global se heurte à la nécessité de choix en partie conventionnels de ce qu'on pense être les niveaux « normaux » de dépenses et de ressources pour ce poste.

Non , pour les branches de la protection sociale dont le principe fondateur est d'équilibrer les dépenses de prestations par des prélèvements obligatoires concomitants. Les dépenses de retraites et le solde réel des retraites après prélèvements obligatoires ne peuvent se confondre dans la masse des dépenses ou dans le déficit public global. En particulier mais pas uniquement parce que le régime de retraites reste majoritairement contributif et ouvre des droits avec des cotisations qu'il faut donc suivre séparément en agrégats de dépenses recettes et soldes pertinents

A la limite, à déficit global donné des APU, on peut toujours faire apparaître le système de retraite comme équilibré voire excédentaire moyennant affectation en sa faveur d'une part plus ou moins importante des prélèvements obligatoires, en reportant ces déficits vers d'autres postes, ou bien le faire apparaître fortement déficitaire, moyennant une définition restrictive de son niveau normal de ressources. Ce qui est bien défini est le solde global des APU et ce qu'il convient d'interroger sont les marges dont on dispose pour le résorber, poste de dépense par poste de dépense, mais chiffrer les contributions de chacun de ces postes au déficit courant est un exercice moins balisé qu'il n'y paraît.

On peut en effet transférer des impôts et diminuer les subventions au système et ainsi localiser le déficit sur telle ou telle partie des interventions de l'Etat. Mais alors il faut expliquer pourquoi on déshabille Paul pour habiller Pierre, supposé dans les rapports officiels déjà équilibré voire excédentaire. Par ailleurs on ne pourrait pas réduire ainsi le déficit des retraites des fonctionnaires de l'Etat tant que celui-ci gère directement les retraites de ses anciens fonctionnaires.

Cet argument est en toute hypothèse, spéculatif puisque la structure du financement des retraites reste très stable (80 % de prélèvements obligatoires)

Ajoutons que, même si un financement intégré par cotisations totalement uniformisées et

mutualisées serait une évolution souhaitable dans l'absolu, l'indicateur de solde qu'on pourrait en déduire continuerait de présenter certaines limites, pour qui pense que le sujet principal est celui de l'équilibre des APU :

- Comme l'ancien indicateur « COR » il dirait que des hausses massives de salaires des agents de l'Etat seraient capables à elles seules de rétablir l'équilibre du système de retraite, en ignorant totalement ce que serait leur coût en termes de déficit global des APU.

Non, car pour rétablir l'équilibre du régime FPE, il faudrait augmenter la masse salariale effectivement versée aux 2 M de fonctionnaires cotisants de l'ordre de 33 % en € constants. L'exemple concret du faible impact du « Ségur de la Santé » 2020 sur les comptes de la CNRACL est également parlant.

- A l'inverse, et pas plus que les indicateurs existants, il ne rendrait pas compte de ce qu'a été un des buts de la réforme de 2023, une augmentation de l'emploi global pouvant aussi générer des suppléments de recettes pour des postes de dépense publique ou sociales autres que les retraites.

C'est très vrai et insuffisamment documenté.

