

«Le déni de réalité sur la contribution des retraites aux déficits publics»

Par Jean-Pascal Beaufret

25 juin 2023 à 10:00

Jean-Pascal Beaufret : « Il est très surprenant que depuis cinq ans, aucune communication n'ait été faite sur l'ampleur des besoins réels de financement du système »

Les faits -

Ancien haut fonctionnaire au ministère des Finances, Jean-Pascal Beaufret accompagnera François Bayrou le 21 septembre lors de la réception du Haut commissaire au Plan par les membres du Conseil d'orientation des retraites.

Les rapports du [Conseil d'orientation des retraites \(COR\)](#), repris par les études d'impact du gouvernement au Parlement pour les deux lois votées en 2020 et 2023, disent la même chose depuis plusieurs années : la situation financière actuelle de la branche vieillesse reste équilibrée, voire excédentaire (2021 à 2023). Le dernier rapport, publié en juin 2023, ne fait pas exception à cette règle et présente un solde positif des retraites obligatoires de 4 milliards d'euros pour 2022.

Mais pour la fin de la décennie, [sous l'effet du vieillissement de la population](#) et d'une croissance plus faible de l'économie, la situation se dégraderait et aboutirait à des déficits de 10 milliards à 20 milliards d'euros par an. Le débat public, confus, se focalise alors uniquement sur le futur et sur les hypothèses des projections, trop optimistes ou trop pessimistes selon les intervenants. Combien ont répété qu'il n'y avait pas le « feu au lac » ou que la réforme 2023, dont l'impact financier positif et graduel est limité à environ 10 milliards d'euros par an dans sept ans, ne justifiait pas d'affronter la vive opposition d'une majorité de français ?

Sauf que [le constat de la situation financière de départ, fondé sur les rapports du COR, est trompeur](#). D'ailleurs le bon sens le suggère : comment peut-on avoir des excédents dans un système où 30 % des retraites (fonction publique, régimes spéciaux et professions agricoles) sont caractérisées par un important déséquilibre démographique ? En fait, les retraites contribuent actuellement déjà à la moitié des déficits publics. Il est facile de le montrer avec le détail disponible pour l'année 2021.

Le déficit public, par construction, est égal à la dépense publique, diminuée des prélèvements obligatoires qui la financent. Aux bornes de la branche vieillesse dans son

financement actuel et stable, il s'agissait en 2021 de 345 milliards d'euros de dépenses, financées par seulement 228 milliards de cotisations (66 %) et 46 milliards d'impôts et taxes transférés aux caisses de retraites (13 %). Or, dans un système contributif par répartition, les retraites de l'année devraient être financées à 100 % par des cotisations ou par des impôts de l'année (au titre de la solidarité et des allègements de cotisations de retraites).

Equilibre artificiel. Le solde de 21 %, soit 71 milliards d'euros, est en fait couvert par des subventions des administrations, qui font toutes partie, mécaniquement, des déficits publics, représentant au total -2,8% du PIB (liste dans l'encadré ci-dessous). Ceci signifie que 21 % des retraites sont aujourd'hui financées par la dette publique, à travers l'Etat (50 milliards de déficits directement imputables aux retraites) ou au travers des autres administrations sociales et locales (21 milliards de déficits directement imputables aux retraites).

Et, au nom du fait qu'elles sont votées par le Parlement, le rapport du COR traite ces subventions comme si elles étaient des cotisations ou des impôts, [ce qui fait apparaître un équilibre artificiel et trompeur](#). En cinq ans, depuis 2017, les déficits récurrents directement liés à la branche vieillesse ont ainsi représenté 350 milliards d'euros, soit plus de la moitié de la dette publique nouvelle sur la période.

A lire aussi: [Langage moderne d'ancien monde](#)

Comment est-il possible que des montants aussi importants n'apparaissent jamais dans les comptes publics ? Trois artifices, anciens et légaux, autorisent à ne pas affecter aux retraites les déficits, bien réels, générés par cette branche de la protection sociale :

D'abord, il n'existe pas de consolidation de la branche vieillesse, car les retraites des fonctionnaires de l'Etat (55 milliards d'euros) ne sont pas gérées dans une caisse séparée, mais enfouies dans les comptes de l'Etat alors qu'elles devraient se trouver avec le reste de la protection sociale.

De plus, le financement des retraites des fonctionnaires de l'Etat est comptablement reclassé dans la rémunération de la fonction publique en activité, grâce à une « cotisation imputée fictive » comme si l'Etat se versait une cotisation à lui-même. De ce fait, la contribution d'équilibre de l'Etat aux retraites n'apparaît pas dans la mission « retraites » de son budget, mais dans le coût de la fonction publique, ainsi majoré de plus de 40 milliards d'euros.

Enfin, les contributions d'équilibre aux deux régimes de fonctionnaires (Etat et collectivités locales) ne distinguent pas la part normale de cotisation (16,5 %), comme pour tous les autres employeurs, et la part de subvention, comprise dans les sur-cotisations payées par l'Etat et ses opérateurs (74 % ou 126 % des traitements) ainsi

que les collectivités locales et hôpitaux (31 %) pour équilibrer les deux régimes. On continue à ignorer le montant du « déséquilibre » couvert par les « contributions d'équilibre » globales de quatre catégories d'employeurs publics de fonctionnaires.

Renoncement. Il reste donc très surprenant que depuis cinq ans, aucune communication n'ait été faite sur l'ampleur des besoins réels de financement du système. En se protégeant derrière des circuits complexes, une organisation juridique et comptable des retraites des fonctionnaires qui en masque la réalité financière, en concentrant le débat sur un futur hypothétique pour éviter de parler de la situation présente et réelle, Parlement, gouvernement et Cour des Comptes ont renoncé à attirer l'attention de l'opinion publique sur les déficits annuels inclus dans celui de l'Etat et des autres administrations sociales ou locales pour financer directement les caisses de retraites.

Apparaîtrait alors, en effet, la nécessité d'une désindexation graduelle des retraites, en plus des mesures d'âge décidées sur les actifs. De ce fait, la barre à franchir pour une clarification a été jugée trop haute depuis trop longtemps. Mais [la qualité des débats parlementaires](#), l'information de l'opinion et la transparence des finances publiques ont continué à être sacrifiées.

A lire aussi: [Réforme des retraites : la bataille des décrets d'application est lancée](#)

Poursuivre dans cette attitude comporte deux inconvénients :

[Comme l'a répété François Bayrou](#), depuis un rapport documenté du Plan en décembre 2022, la prise de conscience des enjeux et un début de consensus sur l'évolution du système ne peuvent pas se produire. Même s'il est probable que l'opinion resterait hostile à toute mesure restrictive, une fraction des Français pourrait, à partir d'explications claires et répétées, admettre qu'une réforme est cruciale au plan des comptes et de l'endettement public de la France.

Il est illusoire de vouloir réduire le déficit structurel des finances publiques, comme les normes européennes nous y engageront à nouveau à partir de 2024, sans qualifier l'origine actuelle de ces déficits : dans une période où des défis collectifs nécessitent des moyens accrus, il est difficile de penser qu'une revue des autres dépenses compensera le besoin de financement directement lié aux retraites qui continuera à maintenir le niveau des déficits publics structurels à un minimum d'environ -3% du PIB dans les années à venir.

Consolidation rigoureuse. L'Etat continuera, en effet, à être le garant des retraites qui vont rester le premier sujet des finances publiques par leur poids dans la dépense et, beaucoup plus, dans l'endettement nouveau. Pour éviter les conséquences prévisibles sur la crédibilité de la signature française et la contrainte forte sur le reste de l'action

publique, le retour à des principes de la réforme votée en 2020 pourrait s'imposer. Un redressement effectif à moyen terme était en effet porté dans ce texte à travers la consolidation rigoureuse de tous les régimes pour assurer la clarté d'une situation, qu'on ne peut continuer à décrire de manière éclatée et inexacte ; la transformation pour le futur des régimes « à prestations définies », en régimes « à cotisations définies », modèle Agirc-Arrco, avec des méthodes d'ajustement de l'âge de départ et des prestations servies, sans exclure une baisse des prestations en euros constants ; la revue régulière des mécanismes de solidarité généreux et étendus, qui concernent 94 % des retraités et représentent, avec 60 milliards d'euros environ (18 % des dépenses), plus que l'ensemble des autres dotations publiques aux foyers défavorisés ; une évolution des régimes d'agents publics plus rapide que pour les seuls nouveaux entrants.

Au total, après la réforme de 2023, il s'agira toujours de rendre rapidement le système compréhensible, prédictible et évolutif. Il s'agira toujours de dire la vérité.

Une partie du déficit des retraites couvert par des subventions des administrations

- *7 milliards d'euros de subventions de l'Etat équilibrent les régimes spéciaux (SNCF, RATP, mines, marins, ouvriers de l'Etat),*
- *38 milliards d'euros de subventions de l'Etat et de ses opérateurs à budget séparé (universités, écoles, organismes de recherche, etc. Un élément jamais mentionné dans les rapports publics) équilibrent le régime de leurs fonctionnaires en payant des cotisations cinq fois plus élevées que les autres employeurs, à des taux exorbitants du droit commun (74,3 % du traitement brut des fonctionnaires ou même 126,1 % pour les militaires contre 16,5 % pour les contractuels ou les salariés privés)*
- *5 milliards d'euros de subventions de l'Etat compensent des exonérations ciblées de cotisations de retraites (apprentissage et formation, aide à domicile, DOM-TOM, Covid)*
- *14 milliards d'euros de subventions des autres caisses de protection sociale (famille, caisse nationale des allocations familiales, chômage-UNEDIC) aux caisses de retraites de salariés privés financent des suppléments de droits à la retraite, liés à la situation familiale ou aux interruptions de carrière*
- *7 milliards d'euros de subventions des collectivités locales et des hôpitaux publics équilibrent le régime des fonctionnaires locaux et hospitaliers, CNRACL, par des sur-cotisations deux fois plus élevées que les autres employeurs, au taux de 30,6 % contre 16,5 %.*

Données 2021 arrondies au milliards d'euros