

Jean-Pascal BEAUFRET

CONTRIBUTION À LA MISSION FLASH DE CLARIFICATION DU FINANCEMENT DES RETRAITES

NOTE POUR
LE PREMIER PRÉSIDENT
DE LA COUR DES COMPTES

FONDATION_{POUR}
L'INNOVATION
POLITIQUE
fondapol.org

fondapol.org

CONTRIBUTION À LA MISSION FLASH DE CLARIFICATION DU FINANCEMENT DES RETRAITES

NOTE POUR LE PREMIER PRÉSIDENT
DE LA COUR DES COMPTES

Jean-Pascal BEAUFRET

La Fondapol est un think tank libéral, progressiste et européen.

Président : Nicolas Bazire

Vice-Président : Grégoire Chertok

Directeur général : Dominique Reynié

Président du Conseil scientifique et d'évaluation : Christophe de Voogd

FONDAPOL

Un think tank libéral, progressiste et européen

Née en 2004, la Fondapol s'inscrit dans une perspective libérale, progressiste et européenne. Par ses travaux, elle contribue à un débat pluraliste et documenté.

Reconnue d'utilité publique, la Fondation met gratuitement à la disposition de tous la totalité de ses travaux sur le site **fondapol.org**. De plus, sa plateforme **data.fondapol** permet à chacun de consulter l'ensemble des données collectées dans le cadre des enquêtes. Ses bases de données sont utilisables, dans le prolongement de la politique d'ouverture et de partage des données publiques voulue par le gouvernement. Enfin, lorsqu'il s'agit d'enquêtes internationales, les données sont proposées dans les différentes langues du questionnaire.

Sous l'appellation « **Anthropotechnie** », la Fondation dédie une partie de ses travaux aux territoires ouverts par l'amélioration humaine, le clonage reproductif, l'hybridation homme-machine, l'ingénierie génétique et les manipulations germinales.

La Fondapol est indépendante et n'est subventionnée par aucun parti politique. Ses ressources sont publiques et privées.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| LETTRE DE L'AUTEUR AU PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES | 8 |
| INTRODUCTION | 13 |
| I - LES COMPTES RENDUS FINANCIERS DES RETRAITES N'INFORMENT PAS L'OPINION PUBLIQUE DU POIDS DE LA PROTECTION VIEILLESSE DANS LES DÉFICITS PUBLICS ET DANS LA DETTE PUBLIQUE | 14 |
| 1. Le financement des retraites par subventions comporte un impact important sur le déficit des administrations publiques (-69 Mds d'euros en 2023 et -81 Mds d'euros en 2024)..... | 14 |
| 2. La contribution des retraites au déficit d'ensemble est masquée par quatre défauts institutionnels des comptes publics :..... | 16 |
| a. L'absence de publication du compte global des retraites..... | 16 |
| b. Le défaut d'identification des cotisations des employeurs publics..... | 17 |
| c. L'absence de retraitement des flux entre branches de la protection sociale..... | 20 |
| d. La répartition des déficits publics votée par le Parlement n'indique pas leur origine réelle..... | 22 |
| 3. La contribution des retraites au déficit d'ensemble provient de 17 régimes représentant 70 % des prestations..... | 24 |
| II - LA COUVERTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT PAR L'AUGMENTATION DES COTISATIONS OU PAR L'AFFECTATION D'IMPÔTS SUPPLÉMENTAIRES N'EST PAS UNE PERSPECTIVE RÉALISTE | 25 |
| 1. En plus des cotisations, les régimes reçoivent donc 139 Mds d'euros de ressources publiques dont 31 Mds d'euros pour alléger les cotisations des assurés..... | 25 |
| 2. Le transfert d'impôts a trois objectifs, dont la couverture de déficits spécifiques à certains régimes..... | 26 |
| 3. La substitution d'impôts aux subventions ne serait pas plus réaliste..... | 27 |
| III - LES COMPTES RENDUS FINANCIERS ET LA COMMUNICATION PUBLIQUE SUR LES RETRAITES N'INFORMENT PAS L'OPINION SUR LA GÉNÉROSITÉ DES PRESTATIONS | 28 |
| 1. Le manque d'informations sur les dépenses non contributives..... | 28 |
| 2. L'absence de comparaison internationale de la générosité des systèmes de retraites par répartition dans les comptes rendus financiers..... | 30 |
| IV. LES 10 SUGGESTIONS POUR UNE MEILLEURE TRANSPARENCE DES COMPTES RENDUS FINANCIERS | 31 |
| CONCLUSION | 32 |
| ANNEXES | 33 |

RÉSUMÉ

La présente note vise à contribuer à la mission « flash » de clarification du financement des retraites que François Bayrou, Premier ministre, a chargé la Cour des Comptes de réaliser lors de sa déclaration de politique générale du 14 janvier 2025.

La note détaille le besoin de financement actuel aux bornes du système des retraites et sa contribution importante (-69 Mds d'euros en 2023 et -81 Mds d'euros prévus en 2024) au déficit des administrations publiques, comparable aux années antérieures mais accru en 2024 par l'indexation des prestations.

L'écart entre les publications du Conseil d'orientation des retraites (COR) avec la réalité vient notamment de la présentation des comptes de l'État, des comptes sociaux et des comptes de la nation qui ne permet pas d'identifier directement le poids de la protection sociale, et en particulier des retraites, dans les déficits publics.

Ainsi, il est absurde d'afficher encore en juin 2024 un solde excédentaire du système de retraites de 3,8 Mds d'euros pour 2023, alors que cette année-là, le système aura nécessité, au-delà de 256 Mds d'euros de cotisations (64 % des produits du système), à taux élevé de 28 % avant allègements, l'affectation dans les lois de financement de 131 Mds d'euros de ressources publiques additionnelles (53 Mds d'euros d'impôts, soit 14 % des produits et 78 Mds d'euros de subventions, soit 20 % des produits) qui toutes auraient réduit le déficit public de l'année ou auraient financé d'autres actions, si elles n'avaient pas dû être affectées aux 389 Mds d'euros de charges de la protection vieillesse. Cet emploi de ressources publiques additionnelles aux cotisations pour financer les retraites représente plus de 20 % des ressources fiscales nettes encaissées par l'ensemble des administrations en 2023.

La note veut établir une situation aussi précise que possible de l'ensemble des retraites en comptabilité de la Sécurité sociale, en reclassant les ressources par origine et par nature. Enfin, des suggestions sont présentées pour modifier ces comptes-rendus dans le but d'instaurer une réelle transparence qui conditionne la qualité du débat démocratique et de la décision publique.

MISSION FLASH DE LA COUR DES COMPTES

Monsieur le Premier président,

Il n'est pas possible que le périmètre des retraites obligatoires, le quart des dépenses publiques, ne contribue pas à une part très significative du déficit des administrations publiques en France.

Le principe de financement de la protection sociale en France, souvent rappelé par la Cour, reste qu'elle doit être couverte à 100 % par des prélèvements obligatoires affectés et concomitants (cotisations et impôts), à défaut de quoi la solidarité des régimes par répartition, prélèvements sur l'activité pour financer l'inactivité et les risques sociaux, reporte sur les générations futures les charges de l'entretien des bénéficiaires actuels. Lorsque ces charges excèdent les prélèvements obligatoires affectés, ce qui arrive souvent en matière de couverture maladie et chômage depuis plus de trente ans, au moins le besoin de financement est-il couvert par un endettement spécifiquement identifié, au remboursement duquel sont affectés des impôts.

Tel n'est pas le cas¹ pour la protection sociale vieillesse. Les dépenses de retraites ne sont en effet couvertes, année après année, qu'à 80 % par des prélèvements obligatoires affectés, le reste étant pris en charge par des concours de l'État ou d'administrations tierces, elles-mêmes généralement déficitaires ou déjà lourdement endettées. Les concours qui équilibrent les retraites, appelés de manière simplificatrice dans la note ci-jointe des subventions, ne sont pas des prélèvements obligatoires.

Pour équilibrer les charges des régimes, il faudrait augmenter à 38 % le taux de cotisations légal actuel de 28 %, qui marque la limite haute des taux appliqués aux autres actifs français hors fonctionnaires, déjà parmi les plus élevés de l'Union européenne et que l'État allège d'ailleurs à 25 % par les dispositifs d'aide à l'emploi en le considérant comme trop élevé. Alternativement, l'État devrait transférer 81 Mds d'euros de nouveaux impôts soit 84 % de la TVA qu'il reçoit, s'ajoutant aux 57 Mds d'euros d'impôts déjà transférés, pour équilibrer les charges de pensions.

En ce qui concerne les comptes actuels, la convention utilisée par le conseil d'orientation des retraites pour présenter un solde quasi équilibré du périmètre, au nom du fait que l'État « pourrait », à déficit d'ensemble constant, transférer plus d'impôts, n'est manifestement pas pertinente pour le passé puisque l'État ne l'a pas fait. On ne voit pas d'ailleurs comment des comptes passés d'institutions pourraient dépendre d'une convention de financement et non pas uniquement de leurs flux de charges et de produits.

Et pour l'avenir, on se réfère à un scénario d'affectation d'impôts qui a peu de chance de se produire.

1. Sauf pour les montants faibles des déficits publiés par la CNAV et la CNRACL.

Il n'est pas possible que le périmètre des retraites soit équilibré, dès lors que 25 % des prestations sont versées par des régimes qui ont déjà moins d'un cotisant pour un retraité² sans que ne joue de véritable compensation de la part des autres. Et 30 % des prestations seulement sont versées par des régimes équilibrés par les prélèvements obligatoires qui leur sont affectés (régimes complémentaires des salariés privés, des contractuels publics, des indépendants ainsi que les régimes des professions libérales).

Toute l'information pour démontrer cette situation existe dans un rapport public. Il n'y a donc pas de déficit caché des retraites. Mais il reste difficile de percevoir le besoin de financement réel, attribuable en totalité aux retraites, pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il n'y a pas de compte global consolidé, exhaustif et rigoureux, audité par la Cour, de l'ensemble du périmètre, classant les ressources de manière claire et sous une terminologie compréhensible pour un public non averti, en se référant aux détails par régime. C'est ce que reconstitue la note ci-jointe, de manière approchée.

Mais surtout, on ne voit pas le besoin de financement des retraites pour trois autres raisons résultant non pas des textes d'organisation des finances publiques de 1995, 2001, 2005 ou 2006³ mais des choix anciens et concrets de présentation qui ont été faits pour les appliquer. Sans modifier les textes, il serait possible de les assortir de modalités de comptabilisation, d'analyses et de commentaires qui en expliqueraient la portée dans le référentiel communément utilisé pour décrire les finances publiques, celui de la comptabilité nationale.

D'abord, ce n'est pas une présentation réaliste de dire que les employeurs publics calculent ou versent et comptabilisent dans leurs charges de personnel, des contributions, cotisations imputées ou cotisations aux deux régimes spéciaux de Sécurité sociale des fonctionnaires, de l'ordre de 100 % ou 50 % des traitements bruts⁴, alors que tous les autres actifs français cotisent à 28 % (25 % après allègements). Cette présentation des comptes surcharge très sensiblement le coût des fonctionnaires actifs, qui, pour l'État, reviennent à 50 % de plus par employé que le coût tout compris d'un salarié en moyenne en France.

L'ampleur des contributions d'équilibre ou cotisations employeurs des trois types d'employeurs aux deux régimes de la fonction publique, de 73 Mds d'euros en 2024, imposerait de scinder dans leurs comptes la part, au taux légal plafond des autres salariés que celles-ci comprennent (approximativement 20 Mds d'euros) et la part de subventions toutes justifiées qui s'y ajoutent, soit 53 Mds d'euros en 2024. Ceci changerait beaucoup la présentation des comptes publics en réduisant significativement l'effet d'éviction actuel de ces contributions sur les autres interventions de l'État, ministère par ministère et en permettant d'expliquer ouvertement les causes légitimes et anciennes du besoin de financement de ces régimes, ce qui n'est jamais précisément fait pour celui des pensions civiles et militaires de retraites de l'État. L'agrégat du PIB et l'indicateur de la dépense

2. 30 % avec les retraites des fonctionnaires locaux et hospitaliers en déficit structurel croissant pour d'autres raisons qu'un ratio cotisants/retraités inférieur à 1.

3. Textes dont les principes sont inscrits dans la constitution.

4. Et de certaines primes, ce qui est peu connu.

publique seraient substantiellement modifiés. Le solde de la Sécurité sociale, tel que défini par la loi organique ne serait pas modifié mais la contribution réelle de la branche vieillesse de la Sécurité sociale au déficit d'ensemble des administrations publiques, qui comprend ces régimes spéciaux de Sécurité sociale, pourrait faire l'objet d'un commentaire reliant plus directement le solde de la Sécurité sociale à celui de l'ensemble des administrations publiques.

Je vous avais écrit en novembre 2020 pour vous suggérer de recommander cette distinction qui ne serait pas contraire à la loi d'organisation des lois de finances de 2001 ou à la loi de finances de 2006 qui définissent le compte d'affectation spéciale Pensions de l'État. Les deux présidents de chambre concernés n'avaient pas donné de suite à cette proposition.

Dans la même ligne et comme il est fait souvent sur d'autres sujets, rien n'empêcherait d'ajouter à la LFSS, un commentaire montrant que les soldes des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale sont affectés de flux avec l'État et entre branches de la protection sociale très importants (8 % des masses hors contributions d'équilibre des employeurs publics aux régimes de retraites de fonctionnaires) qui modifient les soldes de chaque branche parfois dans des proportions considérables (famille, autonomie en particulier et à un moindre degré maladie). Ce commentaire corrigerait les soldes en montrant, avant transferts avec l'État et entre branches, la contribution réelle de chacune d'entre elles au déficit consolidé des administrations publiques en comptabilité nationale.

A défaut d'une consolidation des comptabilités générales des administrations auditées par la Cour, cette approche fournirait le lien indispensable entre les comptabilités auditées des institutions sociales et les déficits publics d'ensemble ⁵. Une telle approche ne serait pas interdite par les lois organiques en vigueur.

Enfin, le Parlement vote dans les articles liminaires des LFI, des LFSS et dans les lois de programmation des finances publiques une répartition des soldes entre les trois sous-secteurs des administrations publiques (central, local, Sécurité sociale) qui attribue tous les déficits, à l'État au niveau central, alors que celui-ci ne mandate que 38 % de toutes les dépenses (y compris les transferts). Le secteur social, qui prend en charge 43 % des dépenses est présenté en excédents très régulièrement c'est-à-dire qu'il contribue officiellement à diminuer la dette publique.

Les transferts et les classements qui sont à l'origine de ce résultat irréaliste, mériteraient d'être assortis d'un commentaire pour le Parlement modifiant le positionnement de la Cades et du régime des pensions civiles et militaires de l'État, régime spécial de Sécurité sociale et donc légitime a figurer dans les administrations de Sécurité sociale comme si celui-ci était géré par une caisse de Sécurité sociale séparée, comme le prévoyait le projet de loi sur le système universel de retraites, voté en première lecture en février 2020. Les administrations de Sécurité sociale seraient à l'origine de déficits publics de -2,5 % du PIB beaucoup plus conformes à leur poids dans la dépense et à la répartition des recettes publiques entre les administrations. Cet indicateur de l'origine des déficits publics serait de nature à informer beaucoup plus complètement le Parlement sur les défis de redressement de la trajectoire des finances publiques.

5. Je tiens à votre disposition une maquette de ces comptes de la protection sociale avant transferts, assez simple à établir.

L'opinion n'a donc pas été informée de la situation financière actuelle de la protection vieillesse. Les débats nourris sur les hypothèses de son évolution dans le futur ont éclipsé l'établissement de son impact actuel, beaucoup plus important, sur la dette publique.

J'ajoute enfin un point sur l'information fournie sur la partie non contributive ou distributive, dite de solidarité, incorporée aux dépenses de retraites, sur laquelle l'opinion publique reste peu informée, bien que 94 % des retraités soient concernés à au moins un titre, par les six grands types de dispositifs légaux existants. Celle-ci, financée en tout ou en partie, par une fraction des 139 Mds d'euros de ressources des administrations qui s'ajoutent en 2024 aux cotisations pour financer les retraites, représenterait entre 58 Mds d'euros (acceptation stricte) et 81 Mds d'euros en 2024 (acceptation large). Mais ces dépenses ne sont ni comptabilisées en charge des régimes⁶, ni publiées de manière estimative par les caisses de retraites, ni fréquemment estimées sur des bases statistiques et pratiquement jamais revues par le Parlement, notamment à l'occasion des lois de financement de la Sécurité sociale ou des lois de finances (pour la partie couverte par les contributions d'équilibre de l'État et de ses opérateurs).

Tout se passe comme si les discussions sur les retraites, qui se concentrent généralement sur des mesures d'âge, se bornaient à ajouter à la législation en vigueur des dispositions plus favorables sans jamais se pencher sur les avantages existants. A cet égard, il semble que l'opinion n'ait pas été informée réellement du caractère en moyenne généreux du niveau de prestations, indépendamment de la durée plus longue à la retraite, qui caractérise le système français dans les comparaisons internationales, peu sollicitées dans les études d'impact des réformes récentes.

Tout concourt à dire qu'une transparence accrue sur la situation financière actuelle, et pas seulement future, et que des compléments d'information sur le niveau des prestations auraient pu modifier significativement la perception des réformes au Parlement comme dans l'opinion.

Par cette lettre, je sollicite l'indulgence de la Cour sur les inexactitudes qui pourraient subsister dans les analyses de la note, que je lui transmets, ainsi que sa capacité critique et d'ajustement à l'analyse développée. Celle-ci, compatible avec les textes d'organisation des finances publiques, est cependant différente des approches anciennes et habituelles de présentation des comptes mais cohérente avec les déficits d'ensemble consolidés transmis à l'Union européenne. Je serais heureux si les dix recommandations présentées y trouvaient un écho à la suite de la mission flash.

Avec l'expression de mon respectueux dévouement,

Jean-Pascal Beaufret

6. Ils sont précisément évalués en recettes quand ils donnent lieu à compensation soit pour 37 Mds d'euros.

CONTRIBUTION À LA MISSION FLASH DE CLARIFICATION DU FINANCEMENT DES RETRAITES

NOTE POUR LE PREMIER PRÉSIDENT
DE LA COUR DES COMPTES

Jean-Pascal BEAUFRET

Ancien inspecteur des Finances, chef de service à la direction du Trésor et directeur général des impôts,
directeur financier d'entreprises de télécommunications,
associé au fonds de capital développement Ring Capital.

INTRODUCTION

La présente note vise à contribuer à la mission « flash » de clarification du financement des retraites que François Bayrou, Premier ministre, a chargé la Cour des Comptes de réaliser dans la déclaration de politique générale du 14 janvier 2024¹. Il s'agit ici de mettre à la disposition de la Cour les résultats d'une recherche qui a donné lieu à la publication dans la revue *Commentaire*, en 2023 et 2024, de plusieurs articles non sérieusement contredits.

Cette étude détaille le besoin de financement actuel aux bornes du système des retraites et sa contribution importante (-69 Mds d'euros en 2023 et -81 Mds d'euros prévus en 2024) au déficit des administrations publiques, comparable aux années antérieures mais accru en 2024 par l'indexation des prestations.

1. « Sur les plus de 1000 milliards de dettes supplémentaires accumulées par notre pays ces 10 dernières années, les retraites représentent 50 % de ce total [...] La démarche s'appuiera sur un constat et des chiffres indiscutables. Je vais demander à la Cour des comptes, en une mission flash de quelques semaines, de nous donner l'état actuel et précis du financement du système de retraite. Et ce résultat, le Gouvernement le communiquera à tous les Français », François Bayrou, « Déclaration du gouvernement et débat », assemblée-nationale.fr, 14 janvier 2025 [en ligne].

Il n'y a pas de déficit caché puisqu'on peut le reconstituer à partir des détails disponibles. Mais l'écart avec les soldes conventionnels publiés dans le rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites-COR provient largement du mode de présentation légal et traditionnel des comptes de l'État, des comptes sociaux et des comptes de la nation qui n'identifient pas les importants concours d'équilibrage apportés par l'État par rapport à un plafond élevé de cotisations appliqué aux salariés en France et qui ne consolident pas les comptes publics des différentes administrations, localisant donc le besoin de financement des retraites hors d'un compte retraites qu'il faut reconstituer. Quand la consolidation des administrations publiques est faite, dans les comptes de la nation, le compte des retraites n'est pas détaillé et n'apparaît donc pas, inclus dans l'ensemble plus vaste des administrations de Sécurité sociale.

Sans modifier le cadre institutionnel des lois d'organisation des finances publiques, il serait nécessaire de modifier la comptabilisation des charges de pension de l'État et des autres employeurs publics. Il serait facile de fournir au Parlement et à l'opinion, une présentation agrégée montrant le poids réel, indiscutable, de la protection vieillesse sur les déficits publics, ainsi que son effet d'éviction sur les autres interventions des administrations. Des suggestions sont proposées sur les modifications des compte rendus financiers de manière à instaurer une meilleure transparence, permettant de comprendre les impacts financiers ainsi que la générosité de notre protection, à partir des flux réels et non sur la base d'une convention sur le financement.

I - LES COMPTES RENDUS FINANCIERS N'INFORMENT PAS L'OPINION PUBLIQUE DU POIDS DE LA PROTECTION VIEILLESSE DANS LES DÉFICITS ET DANS LA DETTE PUBLIQUE.

1. Le financement des retraites par subventions comporte un impact important sur le déficit des administrations publiques

De manière stable, les charges des régimes de retraites sont financées par des cotisations (64 %), par des impôts affectés (14 %) et d'autres produits (2 %). Ces trois types de ressources représentent 80 % du financement alors que le principe de la protection sociale par répartition voudrait que les charges des régimes sociaux soient couvertes à 100 % par des prélèvements obligatoires affectés, comme le relève fréquemment la Cour. Mais, contrairement aux autres branches de la protection sociale, les retraites sont aussi financées par d'importants concours d'autres

administrations, de diverses natures, motifs et qualifications, appelés ici sous le terme simplificateur de « subventions », représentant 20 % du total des financements.

Tableau 1 : Financement d'ensemble des retraites

| | 2023 | | 2024 (p) |
|---|------|------|----------|
| TOTAL CHARGES | 389 | | 412 |
| TOTAL PRODUITS (Prélèvements obligatoires et autres) | 320 | | 331 |
| Cotisations hors surcotisations (à 28 %) | 256 | 64 % | 267 |
| Impôts transférés | 54 | 13 % | 57 |
| Autres produits et non recouvrés | 10 | 3 % | 8 |
| BESOIN DE FINANCEMENT: (DÉFICIT PUBLIC) | -69 | | -81 |
| COUVERT PAR | | | |
| SUBVENTIONS (surcotisations et transferts divers) | 78 | 20 % | 83 |

Un déficit étant la différence entre des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires², force est de constater, qu'aux bornes du périmètre comptable des retraites, la contribution des retraites au déficit d'ensemble des administrations publiques, représente -69 Mds d'euros en 2023 et -81 Mds d'euros, soit 45 % du déficit présenté dans la loi de fin de gestion de décembre 2024. Tel serait approximativement le résultat d'un sous-secteur des retraites dans les comptes de la nation, s'il existait.

Tableau 2 : Besoin de financement des retraites intégré dans les déficits publics (comptes de la nation)

| 2024 (prévision) en Md€ | TOTAL des Administrations Publiques (APU) | TOTAL du Périmètre Retraites * | en % |
|-------------------------------------|---|--------------------------------|------|
| Dépenses des APU, avec CI | 1676 | 412 | 25 % |
| Recettes des APU | 1498 | 331 | 22 % |
| Besoin de financement des retraites | -178 | -81 | 45 % |

* supposé transposable en comptabilité nationale qui n'en donne pas le détail

Pour mémoire

| | |
|--|---|
| Capacité de financement des retraites en comptabilité de la Sécurité Sociale | 2 |
|--|---|

2. Et autres produits divers.

Quels qu'en soient leurs motifs justifiés (équilibre, prise en charge de cotisations ou de prestations pour des raisons de solidarité, substitution à des cotisations), les subventions d'une administration tierce à un régime de retraites, constituent en effet une dépense publique de la partie versante, qui ne peut être comptée en double, avec la dépense publique finale de retraites qu'elles financent de manière intermédiaire. Un regroupement de l'ensemble des administrations attribuerait donc nécessairement le besoin de financement aux retraites, dépense publique finale et non aux entités qui subventionnent.

Mais parce que les comptabilités générales de l'État, des institutions de la Sécurité sociale et des collectivités locales, ne sont pas rassemblées en un compte unique³, la couverture par subventions du besoin de financement des retraites reste intégrée dans la dépense de l'État, des collectivités locales et des autres branches de la protection sociale qui équilibrent la branche Vieillesse. Bien qu'il y concoure pleinement, le besoin de financement des retraites demeure « noyé », dans celui des autres administrations. En comptabilité nationale, en revanche, référentiel principal dans lequel sont présentés et communiqués les comptes publics, la contribution des retraites au déficit d'ensemble des administrations, à condition qu'elle comprenne les régimes fonctionnaires, pourrait apparaître. Malgré sa taille, aucun sous-périmètre des retraites n'est publié à l'intérieur des administrations de Sécurité sociale⁴ (voir suggestion 1).

L'impact global bien réel des retraites n'apparaît dans aucun des deux référentiels et doit donc être reconstitué.

2. La contribution des retraites au déficit d'ensemble est masquée par quatre défauts institutionnels des comptes publics

a. L'absence de compte global des retraites

Il n'existe pas de document public présentant une consolidation comptable audité de toutes les retraites obligatoires, même à l'appui des projets de réformes. Le COR fournit annuellement une agrégation statistique non détaillée qui ne comprend que 97 % du périmètre du rapport à la commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS), sans détail par régime. Le solde des retraites qu'il dégage est généralement positif puisqu'il considère conventionnellement les subventions reçues par les régimes comme des cotisations ou des impôts transférés, alors qu'elles n'en sont pas.

3. Rien n'interdirait de le faire dans les lois d'organisation des finances publiques.

4. Il serait possible de l'établir à partir des unités institutionnelles retraites en y ajoutant le régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) comme une caisse autonome.

Il a été proposé au COR⁵ de fournir aussi un solde avant subventions, ce qu'il refuse. On ne comprend pas les raisons pour lesquelles des comptes passés d'institutions publiques devraient dépendre d'une convention et non des seuls flux comptables (voir suggestion 2).

Preuve toutefois qu'aucune intention de dissimulation n'existe, le rapport à la CCSS, source détaillée et claire de l'information, fournit des éléments comptables par régime, sur le périmètre exhaustif des retraites, n'incluant de manière regrettable les retraites complémentaires qu'en fin d'année. On peut alors seulement reconstituer, comme ci-dessous, un regroupement approché mais précis des flux et surtout analyser les éléments, régime par régime, pour comprendre le financement du système. Il reste que l'information est difficile d'accès et n'est pas en lecture directe (voir suggestion 3).

Tableau 3 : Nature et montant des subventions aux régimes de retraites (voir Annexe VI)

| | | |
|--|-------------|-------------|
| Subventions d'équilibre pour des régimes spéciaux-1 | 8,1 | 8,4 |
| Subventions compensation des allègements ciblés de cotisations (CNAVAGIRC-ARRCO) | 4,6 | 4,7 |
| Surcotisations versées par les employeurs publics PCMR-CNRACL (estimées) | 49,3 | 52,7 |
| dont par l'État pour le régime PCMR-2 | 36,5 | 39,2 |
| dont par les opérateurs de l'État pour le régime PCMR-3 | 4,5 | 4,7 |
| dont par les collectivités locales et les EPS pour la CNRACL-4 | 8,3 | 8,8 |
| Transferts par les autres régimes sociaux | 15,8 | 16,8 |
| dont par régime famille (CNAF) et CNSA | 10,1 | 10,9 |
| dont par régimes Maladie (CNAM) et Accidents (CNAM-AT) | 1,1 | 1,2 |
| dont par UNEDIC (avant retenue d'1/3 sur allocations) | 3,7 | 4,0 |
| dont par URSSAF-CN, allègement cotisations AGIRC-ARRCO à la charge CNAV | 0,9 | 0,8 |
| TOTAL DES SUBVENTIONS REÇUES | 77,8 | 82,6 |

PCMR : Pensions civiles et militaires de retraite

b. Le défaut d'identification des surcotisations des employeurs publics

3 % de dépenses de la branche vieillesse, 13 Mds d'euros, sont couvertes par des subventions explicites de l'État. Elles comprennent notamment la couverture de 8 Mds d'euros de besoins de financement récurrents des régimes spéciaux, comme ceux de la SNCF, de la RATP, des Mines, et des Marins, dont le déséquilibre important est pris en charge depuis longtemps par l'État.

5. Le 21 septembre 2023, au cours d'une réunion à laquelle participait le haut-commissaire au plan, François Bayrou.

Mais le solde publié de la branche vieillesse et par conséquent celui de la Sécurité sociale ne comprennent pas ces déficits, en raison de l'absence de regroupement des comptabilités générales des différentes administrations en un compte unique.

64 % des subventions soit 53 Mds d'euros en 2024 n'apparaissent pas de manière explicite, car elles prennent la forme de surcotisations des employeurs publics. Ces subventions impactent le déficit d'ensemble des administrations au titre des retraites et modifient les agrégats et indicateurs de résultat des finances publiques. Le régime des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) a un besoin de financement de 44 Mds d'euros en 2024 sur 63 Mds d'euros de charges, intégralement couvert par l'État et ses opérateurs⁶. La Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) a un besoin de financement de 12 Mds d'euros, sur 28 Mds d'euros de charges couvert par 9 Mds d'euros de surcotisations des employeurs locaux et hospitaliers, 3 Mds d'euros restant à couvrir par une dette indirecte de l'État, par l'intermédiaire du véhicule de financement des déficits sociaux, la CADES.

La présente note se fonde en effet sur l'idée qu'il existe une limite haute à la notion de cotisation, fraction du coût d'un emploi pour acquérir un droit à la retraite. Au-delà, on passe dans la notion de subvention, avec une attention particulière, quand l'État, garant des retraites, décide de s'infliger à lui-même en tant qu'employeur, une cotisation, calculée sur les traitements de ses fonctionnaires⁷, à un taux trois fois plus élevé (97 %, moyenne civile et militaire) que pour tout autre salarié, tout en déplorant que le taux plafond des employeurs privés (28 %) soit trop élevé. Il y a conflit entre l'État garant du financement des retraites et l'État ou les autres collectivités, employeurs.

Ce défaut de transparence, très ancien, va nettement s'aggraver en 2025, avec l'addition de 4 points de taux pour chacun des ministères et pour les autres catégories d'employeurs publics, qui vont devoir faire la place dans leur budget à cette charge additionnelle. Le défaut de transparence va s'aggraver pour les collectivités locales et les établissements publics de santé (CNRACL) dans l'avenir puisqu'une augmentation de 8 points supplémentaires est prévue.

Conséquence de la comptabilisation de l'intégralité de la contribution de l'État au régime PCMR, en charges de personnel (titre II du budget, masse salariale), le coût moyen, toutes charges sociales et de retraites comprises,

6. En y intégrant la part des établissements publics à caractère administratif (EPA) presque exclusivement financés par l'État de manière surprenante, les contributions des opérateurs de l'État (versées à taux de 85 %), des collectivités locales et des établissements publics de santé (versées à un taux de 43 %) sont décrites comme de simples cotisations dans les rapports publics, et non, comme pour l'État comme une « contribution d'équilibre ».

7. Et d'ailleurs aussi sur certaines primes (2,1 Mds d'euros) ce qui n'est jamais dit.

d'un employé actif de l'État (fonctionnaire ou contractuel), ressort à environ 72 000 € (75 000 € dans le compte de l'État) et excède de 50 % le coût, toutes charges sociales et de retraites comprises, d'un employé du secteur privé. On voit bien que la qualification de « cotisation » utilisée est impropre. Celle de « contribution d'équilibre » est ambiguë puisqu'on ne dit pas la part de subventions qu'elle comporte.

| En euro, année 2023 | Entreprises privées | État |
|---|---------------------|--------|
| Coût/salarié (rémunération par salarié y/c charges sociales) Insee | 48 319 | 72 055 |
| Coût/salarié (rémunération par salarié y/c charges sociales) CGE | | 75 347 |

Source : Insee, comptes État, SNF, ENF et emploi salarié ; CGE 2023

Il en est de même en comptabilité nationale. La solution première du règlement européen de comptabilité nationale de retenir seulement une fraction « raisonnable » de la rémunération comme cotisation et le reste en subvention, a été écartée en France. De ce fait, la prise en compte dans la valeur ajoutée non marchande, d'une rémunération des employés de l'État gonflée par l'intégralité de la contribution aux retraites PCMR, et CNRACL majore le PIB de 1,8 % dans les comptes de la nation et le ratio dépense/PIB du même ordre de grandeur, sans impact sur le déficit.

Ce traitement des subventions aux retraites contraint fortement le reste de la dépense publique et fausse l'appréciation des résultats ou les comparaisons internationales. Dans la dépense intérieure d'éducation, par exemple, les surcotisations représentent environ 20 % des 100 Mds d'euros de crédits que l'État alloue à ce domaine prioritaire en 2024. Pour la défense, elles représentent 15 % de notre effort officiel de 2 % du PIB, de manière non opérationnelle pour l'exécution des missions. La préférence au maintien d'un haut niveau de retraites a un effet d'éviction manifeste sur les dépenses de sécurité, d'attractivité du territoire ou d'avenir.

C'est pourquoi, il a été plusieurs fois proposé, notamment à la Cour, mais sans succès, de scinder dans les comptes de l'État la partie représentative d'une cotisation de droit commun (environ 20 % de la contribution d'équilibre) et celle représentative d'une subvention (80 %), sans allouer aux ministères employeurs la charge de la subvention, qui resterait centrale. Les textes actuels d'organisation des finances publiques ne l'interdisent pas. La même méthode serait appliquée dans les comptes locaux et hospitaliers (voir suggestion 4).

L'absence d'identification précise du besoin de financement du régime PCMR conduit enfin à ne jamais expliquer les causes précises du déficit du régime, attribué de manière trop imprécise à la démographie et de

manière plus précise mais inexacte à la rigueur de la politique salariale et à la baisse des effectifs de l'État. Le besoin de financement existait pourtant il y a quarante ans déjà et les effectifs fonctionnaires de l'État et de ses opérateurs n'ont pratiquement pas baissé. En revanche certaines causes sont non décrites, telles que le changement de statut des administrations des Telecom et de La Poste, qui a privé l'État de 400 000 cotisants à taux élevé en laissant à sa charge 300 000 retraités sans compensation du régime général qui bénéficie ainsi d'une importante subvention de l'État non mesurée (voir suggestion 5).

Cet exemple est un de ceux qui montrent que les liens et la nécessité d'une compensation démographique quasi inexistante entre régimes⁸, imposent de considérer le déficit des retraites, dans sa globalité, secteur publics et privés rassemblés.

c. L'absence de retraitement des mouvements de fonds entre les domaines de la protection sociale

Bien que cela ne paraisse pas aussi clair, les subventions des autres régimes sociaux (17 Mds d'euros soit 20 % des subventions aux régimes) font également entièrement partie du déficit de l'ensemble des administrations publiques car ils sont directement imputables aux retraites⁹, quels qu'en soient les motifs. En 2024, les autres branches de la Sécurité sociale et l'UNEDIC compensent en effet, par des subventions à des caisses de retraites, des prestations non contributives (majorations des pensions des retraités qui ont eu 3 enfants, 5,2 Mds d'euros), des cotisations non reçues des parents au foyer (5,6 Mds d'euros), des cotisations des régimes complémentaires non reçues pendant les périodes de chômage (3,7 Mds d'euros) ou bien encore des cotisations pour le compte des professions médicales et des auxiliaires médicaux, décidées à l'occasion de négociations de leurs tarifs (1,0 Md d'euros).

Les motifs distributifs¹⁰ de ces compensations (famille, chômage, maladie) expliquent que l'on ait demandé aux régimes d'utiliser une partie de leurs ressources de cotisations ou d'impôts, pour compenser des avantages des retraités liés à leur domaine d'intervention. Il n'en reste pas moins que c'est bien un supplément de dépenses de retraites ou une insuffisance de cotisations de retraites que compensent ces dispositifs, et non des prestations familiales, chômage ou maladie pour les attributaires

8. Voir rapport récent de la Cour calculant que, si elle résultait de critères pertinents, la compensation démographique aboutirait à une compensation du régime général au régime PCMR de 10 Mds d'euros.

9. L'écart entre le chiffre de 55 Mds d'euros cité par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale et le chiffre de 69 Mds d'euros au titre de l'année 2023 de la présente note semble lié aux subventions des autres régimes sociaux.

10. Voir Charles Dennerly, *Réformer (vraiment) les retraites*, PUF, septembre 2024.

de ces régimes. D'un point de vue global, la détérioration de l'excédent¹¹ de la CNAF, de l'UNEDIC et l'aggravation des déficits de la CNAM, liées à ces compensations est bien une part du besoin de financement des administrations imputable aux retraites. Dans le cas particulier de l'UNEDIC, déficitaire pendant 13 ans, la compensation¹² cumulée à l'AGIRC-ARRCO représente une part importante de la dette de 58 Mds d'euros du régime à la fin de 2024, garantie par l'État. Cette fraction a été une dette « retraites » et non une dette liée aux prestations « chômage » versées.

Les comptes des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale sont présentés et votés, après subventions de l'État ou subventions entre branches, ce qui ne permet pas de comprendre leur contribution au déficit d'ensemble des finances publiques. La Cour formule certes, chaque année, des critiques non suivies d'effet sur le caractère variable des affectations de recettes ou des répartitions de dépenses entre branches, qui représentent 8 % des flux des régimes obligatoires. Ces mouvements retirent une large partie de la signification des soldes des comptes sociaux. Pour éviter la confusion, et même si les textes sur les lois de financement de la Sécurité sociale prévoient des comptes sur base individuelle, il ne serait pas interdit de produire des comptes par branche, retraités des mouvements de fonds, avant transferts de l'État ou des branches entre elles (voir suggestion 6).

L'information essentielle ainsi fournie au Parlement retraçant la contribution effective de chaque branche au déficit public d'ensemble des administrations, montrerait que des excédents, beaucoup plus importants que publiés, de la branche famille (qui subventionne les retraites) de la branche autonomie (qui subventionne les aides à l'autonomie et au handicap des départements) compenserait alors des déficits plus réduits de la branche maladie (qui prend en charge des dépenses de l'État, notamment pour les agences régionales de santé et santé publique France) avec un déficit très important de la branche vieillesse avant les surcotisations et subventions reçues de l'État ou celles des autres branches.

11. CNAF : excédents de 14 Mds d'euros hors transferts, Unédic : excédents de 3 Mds d'euros hors transferts, CNAM : -10 Mds d'euros hors transferts entre régimes sociaux et avec l'État.

12. Nette de la réduction d'un tiers des allocations chômage qu'elle applique à ses affiliés pour les points chômage.

d. La répartition des déficits publics votée par le Parlement n'indique pas leur origine réelle

Les articles liminaires des LFI, LFSS et les lois de programmation présentent une répartition des dépenses publiques¹³ et des déficits entre les trois sous-secteurs des administrations (APUC - administrations publiques centrales ; APUL-administrations publiques locales ; ASSO - administrations de Sécurité sociale), soumise au vote du Parlement, essentielle pour comprendre la trajectoire des finances publiques.

Cette répartition concentre le déficit presque exclusivement sur l'État qui ne représente pourtant que 38 % de la dépense, faussant l'opinion sur l'origine des déficits. Il présente des administrations de Sécurité sociale (43 % des dépenses) toujours à l'équilibre ou en excédent, contribuant donc paradoxalement à réduire la dette publique. Cette présentation votée est affectée de trois biais importants :

- les dépenses par sous-secteurs publiées comprennent les mouvements de fonds entre catégories d'administrations, pourtant éliminés par nature dans la détermination du déficit. Il faut se reporter au détail fourni en annexes par l'Insee pour reconstituer les dépenses par sous-secteur hors ces mouvements, qui ne sont pas en lecture directe ;
- la prise en compte des recettes fiscales affectées à la CADES (CRDS et CSG), reclassée en 2011 des APUC vers les ASSO, fausse la présentation puisque ces recettes financent essentiellement des dépenses en capital et non les dépenses courantes de l'année. Les recettes de la CADES, établissement public de l'État, ne couvrent pas les prestations actuelles des régimes, mais le remboursement d'emprunts qui ont financé leurs dépenses du passé étalées dans le temps. Le solde des ASSO doit être ainsi corrigé de 16 Mds d'euros en 2024. Un *caveat* sur ce point, plusieurs fois relevé par la Cour, a d'ailleurs été récemment inscrit dans les articles liminaires mais il ne suffit pas ;
- le défaut de prise en compte du régime PCMR, dans les administrations de Sécurité sociale minore leurs dépenses de 63 Mds d'euros. Il est paradoxal que, parce qu'il est géré dans les comptes de l'État, un régime spécial de Sécurité sociale ne soit pas rapporté dans les administrations de Sécurité sociale. Il en serait autrement s'il était géré par une caisse séparée comme le prévoyait la réforme de 2019. Si les critères institutionnels de la comptabilité nationale l'interdisent, un commentaire pro forma informatif pour le Parlement devrait corriger, surtout dès lors que, couvert par des surcotisations de 44 Md€, le besoin de financement du régime PCMR dégraderait celui des ASSO du même montant et améliorerait légitimement celui de l'État d'autant.

13. Après et non avant subventions croisées entre administrations (109 Mds d'euros de plus que les dépenses publiques consolidées en 2024).

La présentation votée par le Parlement minore donc de manière importante le poids très important de la protection sociale et surtout des retraites dans les finances publiques. Elle n’informe pas l’opinion sur l’origine des déficits publics.

La correction des trois éléments ci-dessus fait apparaître un déficit moitié moindre de l’État et un déficit récurrent, structurel des administrations de Sécurité sociale de l’ordre de -2,5 % du PIB, essentiellement en raison de l’impact des retraites. Aucun texte sur l’organisation des lois de finances n’empêcherait de fournir une telle analyse pour un pilotage approprié des finances publiques (voir suggestion 7).

De plus, sur un domaine aussi vaste et éclaté que les retraites, un sous-secteur spécifique en comptabilité nationale se justifierait pleinement et apporterait une information essentielle (voir suggestion 1).

Tableau 4 : Origine des déficits publics dans les lois de financement

RÉPARTITION OFFICIELLE (Loi de fin de Gestion 2024)

| 2024 en Md€ et en % | APUC | APUL | ASSO | TOTAL |
|-------------------------------------|--------|--------|-------|--------|
| dépenses après subventions avec CI* | 673 | 336 | 776 | 1785 |
| en % des dépenses | 38 % | 19 % | 43 % | 100 % |
| déficits publiés | -158 | -20 | 0 | -178 |
| en % du PIB | -5,4 % | -0,7 % | 0,0 % | -6,1 % |

RÉPARTITION RÉELLE (corrigée des TRANSFERTS, DE LA CADES et de PCMR)

| 2024 en Md€ et en % | APUC | APUL | ASSO | TOTAL |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| dépenses avec crédits d’impôts | 540 | 315 | 821 | 1676 |
| en % des dépenses | 32 % | 19 % | 49 % | 100 % |
| déficits réels | -46 | -58 | -74 | -178 |
| en % du PIB | -1,6 % | -2,0 % | -2,5 % | -6,1 % |

CI : crédits d’impôts ;
 APUC : administrations publiques centrales ;
 APUL : administrations publiques locales ;
 ASSO : administrations de Sécurité sociale.

3. La contribution des retraites au déficit public provient de 17 régimes représentant 70 % des prestations

Tableau 5 : Répartition approchée des besoins de financement par grand régime

| en Md € | AGIRC ARRCO | Régimes CNAV | Régimes Agricoles | PCMR | CNRACL | Régimes spéciaux | AUTRES | TOTAL |
|---|----------------|-----------------|----------------------|------|--------|---------------------|--------|-------|
| CHARGES HORS TRANSFERTS | 99 | 163 | 15 | 63 | 28 | 20 | 23 | 412 |
| PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES et autres | 99 | 153 | 10 | 19 | 16 | 11 | 24 | 331 |
| dont cotisations à 28 % | 88 | 111 | 6 | 19 | 16 | 8 | 20 | 267 |
| dont ITAF | 7 | 43 | 4 | 0 | 3 | 0 | 57 | |
| dont autres produits et non recouvré | 4 | -1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 8 |
| BESOIN DE FINANCEMENT | 0 | -10 | -6 | -44 | -12 | -9 | 1 | -81 |
| pour mémoire transferts autres régimes | | | | | | | | |
| couvert par subventions surcotisations | | | | 44 | 9 | 1 | | 53 |
| couvert par subventions exo ciblées | 1 | 4 | | | | | | 5 |
| couvert par subventions aux régimes spéciaux | | | | | | | | |
| couvert par subventions des autres régimes | 5 | 11 | | | | | 1 | 17 |
| solde des transferts reçus moins versés | 0 | -7 | 6 | 0 | 0 | 1 | 0 | -1 |
| RÉSULTATS APRÈS SUBVENTIONS ET TRANSFERTS | 5 | -3 | 0 | 0 | -4 | 0 | 2 | 1 |

ITAF : Impôts et taxes affectés. Ce sont les prélèvements obligatoires, impôts et cotisations sociales, perçus par les administrations publiques affectés au financement de la protection sociale.

À partir d'une répartition approchée, extraite des données du rapport à la CCSS, on constate que les deux régimes de fonctionnaires représentent 69 % du besoin de financement (et 65 % des subventions, le solde devant être emprunté par la CADES). Mais le régime général de base des salariés, représente 20 % du besoin de financement (-17 Mds d'euros), en partie seulement expliqué par le financement qu'il apporte aux régimes agricoles par l'intégration¹⁴ et par compensation pour les exploitants. Les régimes spéciaux comptent pour 11 %. Seuls les régimes complémentaires des salariés (Agirc-Arrco, Ircantec) ou des indépendants RSI ainsi que les régimes de base et complémentaires des professions libérales (CNAVPL) équilibrent leurs charges avec des cotisations ou des impôts (voir suggestion 8).

14. Liquidation unique des régimes alignés (LURA) pour les salariés.

II - LA COUVERTURE DU BESOIN DE FINANCEMENT PAR L'AUGMENTATION DES COTISATIONS OU PAR L'AFFECTATION D'IMPÔTS SUPPLÉMENTAIRES N'EST PAS UNE PERSPECTIVE RÉALISTE

1. En plus des cotisations, les régimes reçoivent donc 139 Mds d'euros de ressources publiques dont 31 Mds d'euros pour alléger les cotisations des assurés

Tableau 6 : Répartition des ressources reçues par le système de retraites, au-delà des cotisations

| | ÉTAT | SEC SOC-UNEDIC | COLL HOPITAUX | TOTAL |
|--|-------------|----------------|---------------|--------------|
| Subventions | 57,0 | 16,8 | 8,8 | 82,6 |
| Impôts affectés | 6,5 | 50,1 | | 56,6 |
| Total | 63,5 | 66,9 | 8,8 | 139,2 |
| dont allègements de taux et d'assiette des cotisations | 11,3 | 20,0 | | 31,2 |
| Démographie et Solidarité | 52,3 | 46,9 | 8,8 | 108,0 |

Au-delà des cotisations à la charge des assurés, le périmètre des retraites est donc équilibré par un total de 139 Mds d'euros de ressources publiques en 2024, impôts affectés aux caisses de retraites ou subventions, qui, à défaut d'être affectés aux dépenses publiques de retraites, diminueraient les déficits publics ou seraient alloués à d'autres priorités. 63 Mds d'euros proviennent de l'État, 67 Mds d'euros de la Sécurité sociale et de l'Unedic et 9 Mds d'euros des collectivités locales et établissements publics de santé, employeurs de fonctionnaires¹⁵.

À hauteur de 31 Mds d'euros, ces ressources sont consacrées à alléger les cotisations (taux et assiette¹⁶) dans les dispositifs d'exonérations bas salaires en faveur de l'emploi, pour la part qui concerne la protection vieillesse et dans des dispositifs d'exonérations ciblées en faveur de certaines activités¹⁷. Les régimes sont compensés de ces allègements par l'affectation de différentes catégories d'impôts (3 % de la TVA avec ajustements par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et 6 impôts et taxes affectés à la Sécurité sociale - voir annexe V) et par des dotations des ministères pour des exonérations ciblées. En se substituant aux cotisations

15. Pour les établissements publics de santé, ces coûts additionnels sont, *in fine*, pris en charge par l'Assurance maladie dans la tarification d'activité hospitalière dont les comptes portent implicitement une charge de subvention aux retraites de 4 Mds d'euros à ce titre.

16. Forfait social.

17. Heures supplémentaires, apprentissage, création d'entreprises, travailleurs occasionnels, aides aux personnes fragiles, et Outre-mer principalement.

au taux légal de droit commun de 28 %, les ressources publiques abaissent de facto, le niveau des cotisations retraites effectivement versées par les assurés de 28 % à environ 25 %.

S'il fallait équilibrer les charges de l'ensemble des régimes obligatoires par les seules cotisations des bénéficiaires et non par les impôts affectés et les subventions, il faudrait alors relever de 13 points à 38 %, niveau dissuasif, le taux des cotisations perçues soit 1,5 fois le taux réellement acquitté par les assurés, entreprises et salariés.

2. Le transfert d'impôts a trois objectifs, dont la couverture de déficits spécifiques à certains régimes

Parmi les ressources qui s'ajoutent aux cotisations, des impôts et taxes affectés, de 57 Mds d'euros en 2024, ont pour objectif de couvrir à la fois les dispositifs d'exonérations bas salaires en faveur de l'emploi et d'exonération d'assiette (26 Mds d'euros¹⁸), les dépenses non-contributives du régime général de base des salariés essentiellement (26 Mds d'euros), avec notamment l'affectation de 21 Mds d'euros de CSG, mais aussi la couverture pour 5 Mds d'euros des besoins de financement spécifiques des deux régimes des industries électriques et gazières (IEG)¹⁹ et des exploitants agricoles (MSA). Ces deux cas étaient jusqu'à présent des exceptions.

À la suite de la réforme d'avril 2023, dans le schéma d'adossement à la CNAV de quatre régimes déficitaires sans réserve financières (SNCF, RATP, Mines et ex-SEITA), l'État affectera à cette caisse de nouvelles recettes fiscales couvrant la charge nette des quatre régimes à hauteur de 5,2 Mds d'euros en 2025. Ce sera le troisième cas d'impôt explicitement affecté pour couvrir des déficits spécifiques.

L'adossement à la CNAV aurait pu être financé comme auparavant par des subventions. Il existe en effet un risque de traçabilité à terme et de moindre maîtrise sur les ressources ainsi transférées, pour quatre entités, sur la très longue période d'extinction des régimes fermés aux seuls nouveaux entrants. Mais d'un point de vue comptable et financier, la contribution spécifique des retraites au déficit des administrations en 2025 sera réduite de 5 Mds d'euros par cette opération, grâce à la substitution d'impôts par des subventions.

18. Les impôts affectés à ce titre ont augmenté au 1^{er} janvier 2019, avec la transformation du CICE en allègement de cotisations et pour la première fois l'affectation de ressources de TVA au système de retraites pour l'Agirc-Arrco, précédent important.

19. La contribution tarifaire d'acheminement (CTA) payée par les usagers de l'électricité et du gaz (1,8 Md d'euros) pour les IEG (9 Mds d'euros de charges) et les droits sur les boissons de 3,3 Mds d'euros pour la MSA (8,1 Mds d'euros de charges).

La possibilité de substitution d'impôts aux subventions, qui réduit le déficit attribuable aux retraites et détériore celui de l'État, justifie, pour le Conseil d'orientation des retraites le caractère « conventionnel » du solde qu'il publie, par sa « contingence » à une décision de l'État d'affecter plus d'impôts et moins de subventions, sans changer le déficit d'ensemble des administrations.

Cette contingence n'est pas démontrée puisque l'État ne l'a pas fait, ou marginalement, dans le passé. Historiquement, des impôts ont été transférés d'abord pour financer des dépenses non contributives (CSG du FSV²⁰), puis uniquement pour abaisser le coût du travail. Le solde conventionnel du COR est donc établi par rapport à ce qui pourrait survenir, non par rapport à la réalité financière passée et actuelle du financement des régimes.

3. La substitution d'impôts aux subventions ne serait pas plus réaliste

Il est probable que l'État n'ira pas dans la voie d'un transfert important d'impôts affectés aux retraites, en raison de la taille même du besoin de financement du système des retraites ; ne conservant plus qu'environ 45 % du produit de la TVA comme recette principale²¹, l'État aura des difficultés à couvrir significativement les besoins de financement des retraites de 81 Mds d'euros par d'importants transferts de cet impôt ; parce que 55 % des besoins de financements des retraites sont déjà dans les comptes de l'État (PCMR) et non susceptibles d'être financés par un impôt transféré, sauf à réexaminer, comme le prévoyait le projet de loi de 2019, l'opportunité de la création d'une caisse de retraites juridiquement séparée et financée par un impôt affecté ; si cette solution était cependant envisagée, celle-ci figerait durablement la part non contributive du système de retraites. Pour l'acquisition de droits à la retraite, le contribuable se substituerait à l'assuré actif pour longtemps à hauteur d'un tiers. Un tel financement modifierait ouvertement la nature des régimes, qui évolueraient de l'assurance contributive à partir des revenus d'activité vers un régime d'aide par le contribuable ; mais surtout parce qu'une telle décision ne changerait ni l'impact sur les déficits d'ensemble des administrations, ni l'effet d'éviction sur d'autres domaines de l'action publique (éducation, défense, sécurité, attractivité du territoire, transition climatique, couvertures maladie, famille et autonomie) qu'exerce la protection sociale vieillesse avec 139 Mds d'euros de ressources publiques affectées pour compléter les cotisations des assurés. Pour la part de l'État,

20. Fonds de solidarité vieillesse.

21. 96 Mds d'euros en 2023.

ceci représente 20 % de ses produits fiscaux régaliens²² actuels et pour les administrations de Sécurité sociale, 10 % de tous les produits qui lui sont affectés. La « contingence » évoquée par le COR a ainsi peu de chance de se matérialiser.

III - LA COMMUNICATION PUBLIQUE SUR LES RETRAITES N'INFORME PAS SUFFISAMMENT L'OPINION DE LA GÉNÉROSITÉ DU SYSTÈME²³

1. Le manque d'informations sur les dépenses non contributives

Des dispositifs légaux non contributifs ou distributifs, qualifiés communément de solidarité, ont été décidés et accrus au fil du temps, notamment à l'occasion de chaque réforme, en contrepartie des mesures d'âge ou de durée de cotisations. Cette solidarité est très étendue : elle concerne, au moins à un titre, 94 % des retraités, puisque nombreux sont ceux qui ont eu des charges de famille ou ont connu des périodes d'interruption de carrière. Pour la moitié des retraites au-dessus de la médiane, ces avantages représentent 18 % des prestations reçues. Les avantages distributifs représentent entre 14 % et 20 % des charges totales des régimes.

On peut regrouper généralement cette partie des prestations retraites en six catégories :

1. minimas de pensions au-delà de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ;
2. avantages familiaux de plusieurs natures ;
3. départs anticipés pour les militaires et les catégories actives des fonctions publiques et des régimes spéciaux avec des majorations de durée de cotisations ;
4. compensation des périodes d'inactivité qui ne se résument pas au chômage et à la maladie mais couvrent aussi les préretraites, la reconversion, la formation ;
5. départs précoces pour carrières longues ;
6. liquidations à taux plein pour invalidité ou inaptitude.

22. De 315,9 Mds d'euros nets en 2023, voir « Compte général de l'État », République Française, 18 avril 2024 [en ligne].

23. Maxime Sbahi et Erwann Tison, « Les retraites et l'équité entre générations : histoire d'un déni », La grande conversation, 27 octobre 2024 [en ligne].

Les compensations sur ressources publiques sont calculées précisément par les caisses (CNAV et Agirc-Arrco) et ces compensations sont portées en recettes. Mais elles ne sont pas inscrites en charges comptables. Leur évaluation par chaque régime, quand elle existe, n'est pas publiée. Pour les régimes des fonctionnaires ou les autres régimes spéciaux, il semble que ces avantages ne soient pas valorisés et s'ils le sont, l'information n'est pas rendue publique.

Bien qu'il soit explicitement compensé sur ressources publiques, le poids de ces dispositifs n'est que rarement analysé, en pratique une fois tous les cinq ans, par la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles de France), sur la base d'un échantillon interrégimes de retraités datant de quatre années antérieures. La dernière étude date de fin 2019²⁴ et porte sur l'année 2016. Quantifier les dispositifs non contributifs dans les retraites est un exercice également qualifié de « conventionnel » par cette étude. L'estimation de la DREES fournit une borne basse (acceptation stricte) qui exclut les carrières longues, le taux plein au titre de l'inaptitude ou de l'invalidité et les effets de calcul des trimestres non cotisés sur le taux de liquidation de la pension. Il fournit aussi une borne haute (acceptation large) qui comprend ces éléments et ne corrige pas des effets mécaniques des trimestres non cotisés sur le taux de liquidation.

Les financements publics qui sont motivés explicitement par ces dispositifs (FSV/CSG, subventions CNAF et Unédic ou subventions des employeurs publics par construction à 100 %) semblent ne couvrir que l'acceptation stricte de ces dépenses.

Si néanmoins l'on projette de manière très approchée sur l'année 2024, les résultats de 2019, relatifs à l'échantillon 2016, les dépenses non contributives pourraient atteindre entre 58 Mds d'euros (acceptation stricte) et 81 Mds d'euros (acceptation large). Après avoir hésité, le COR s'est prononcé dans une étude ancienne en faveur d'une acceptation large. Dans celle-ci, le régime général des salariés (base et complémentaire), prendrait à sa charge environ 54 Mds d'euros par an dont 45 Mds d'euros pour la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), tandis que les deux régimes de fonctionnaires en porteraient au total environ 19 Mds d'euros. La part des dépenses non contributives dans les charges totales du régime PCMR (20 %) et de la retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers - CNRACL (23 %) excède celle du régime général (base et complémentaire) de respectivement 5 points et 8 points, en termes comparables (hors trimestres assimilés des périodes de chômage).

24. Pierre Cheloudko, Henri Martin et Julie Tréguier, « Retraite : les dispositifs de solidarité représentent 22 % des pensions versées aux femmes et 12 % pour les hommes », Les dossiers de la Drees, n°49, 23 juillet 2020 [en ligne].

Tableau 7 : Estimation approchée selon l'étude des dépenses non contributives de janvier 2020

| | Au sens strict | Au sens large | CNAV + AGIRC ARRCO | PCMR | CNRACL |
|--|----------------|---------------|-----------------------|-----------|----------|
| 1- MINIMAS DE PENSIONS: majoration du montant de la retraite | 12 | 12 | 9 | 0 | 2 |
| 2- AVANTAGES FAMILIAUX | 22 | 26 | 18 | 3 | 3 |
| 3- DÉPARTS EN RETRAITE ANTICIPÉE | 15 | 15 | 1 | 8 | 2 |
| 4- COMPENSATION DES PÉRIODES D'INACTIVITÉ NON COTISÉES | 10 | 18 | 17 | 1 | 0 |
| 5- CARRIÈRES LONGUES (uniquement au sens large) | | 8 | 7 | 0 | 1 |
| 6- LIQUIDATION À TAUX PLEIN POUR INVALIDITÉ, INAPTITUDE | | 2 | 2 | 0 | 0 |
| TOTAL | 58 | 81 | 54 | 13 | 7 |
| en % des charges totales hors chômage sur base +complémentaire | 14 % | 20 % | 15 % | 20 % | 23 % |
| Ressources publiques CNAV FSV | 38 | 38 | 19 | 13 | 7 |
| Ressources publiques CNAV/AA subventions autres branches | 15 | 15 | 15 | | |
| Ressources publiques CNAV ITAF hors allègements de cotisations | 4 | 4 | 4 | | |

Source : DREES janvier 2020 sur échantillon 2016 appliqué CCSS 2024

L'absence d'estimation par chaque régime de compte rendu annuel et de publication et de revue régulière dans le cadre des lois de financement reste très surprenante alors que ces dispositifs sont en principe compensés par les ressources publiques d'impôts et de subventions et atteignent un montant équivalent aux deux tiers des aides de l'État et des collectivités locales aux populations fragiles et défavorisées.

Ils ajoutent entre 16 % et 25 % aux droits contributifs sans que l'importance de la partie distributive des retraites et donc la générosité du système, ne soit jamais soulignée ni vraiment communiquée dans les débats publics. La réforme de 2019 comprenait des dispositions importantes à ce titre, qui avaient prévalu lors de la création du fonds de solidarité vieillesse mais avaient été perdues de vue (voir suggestion 9).

2. L'absence de comparaison internationale de la générosité des systèmes de retraites par répartition dans les comptes rendus financiers

La comparaison internationale, absente des études d'impact de 2019 et de 2023 et jamais utilisée dans la communication publique, montrerait que non seulement le retraité français se voit offrir une durée plus longue à la retraite, mais qu'il bénéficie aussi d'une retraite supérieure aux retraites obligatoires par répartition dans les pays comparables. Le niveau est aussi très supérieur à celui dont bénéficiaient ses parents et hélas aussi supérieure à celle de ses enfants (voir suggestion 10)²⁵.

| | Taux de remplacement net pour un salarié au salaire moyen (en % du dernier salaire) après impôts Année 2022 | Revenu par tête des personnes entre 66 et 75 ans en % du revenu moyen de la population totale Année 2020 | Espérance de la durée de la retraite (en années) pour les hommes Année 2022 |
|---------------|---|---|--|
| France | 71,9 | 103,9 | 23,3 |
| Allemagne | 55,3 | 90,2 | 18,8 |
| Royaume-Uni | 54,4 | 90,5 | 20,9 |
| Moyenne OCDE | 61,4 | 93,2 | 18,4 |
| Moyenne EU 27 | 68,1 | nd | 18,4 |

Source : OCDE, "Pensions at a Glance", édition 2023, cité par Bertrand Martinot, « La capitalisation : un moyen de sortir par le haut de la crise des retraites ? », Fondapol, novembre 2024 [en ligne].

IV. LES 10 SUGGESTIONS POUR UNE MEILLEURE TRANSPARENCE DES COMPTES RENDUS FINANCIERS

- **Suggestion 1** : délimiter un domaine spécifique des unités institutionnelles retraites dans les comptes de la nation ;
- **Suggestion 2** : en parallèle au solde conventionnel actuel, publier aussi un solde dans le rapport du COR, montrant le besoin de financement du système avant subventions ;
- **Suggestion 3** : publier dès le rapport de mai à la CCSS une agrégation de tout le périmètre des retraites de base et complémentaire ;
- **Suggestion 4** : scinder dans le CAS pension la part cotisation employeur et la part subvention, comptabiliser la première seulement en charges de personnel et la seconde dans la mission régimes sociaux et de retraites. Faire de même dans les comptes des opérateurs et des employeurs locaux ou hospitaliers. En tirer les conséquences dans le référentiel des comptes de la nation (rémunération ou transfert). Dans un premier temps, fournir l'information sur base statistique ;
- **Suggestion 5** : mesurer la subvention implicite au régime général des salariés privés (base et complémentaire) du fait du changement de statut des personnels de France Télécom-Orange et La Poste non compensé à l'État ;
- **Suggestion 6** : en marge du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS), fournir des comptes de chacune des branches de la Sécurité sociale avant transferts en dépenses et en recettes pour déterminer la contribution effective de chacune d'entre elles au déficit des administrations consolidées ;

- **Suggestion 7** : modifier la présentation des articles liminaires des lois de financement et le périmètre des sous-secteurs dans les lois de programmation ;
- **Suggestion 8** : publier un tableau des besoins de financement par grand régime avant subventions ;
- **Suggestion 9** : comptabiliser ou si ce n'est pas possible estimer et publier par régime les avantages distributifs intégrés aux prestations de retraites et procéder à des revues régulières de ces avantages à l'occasion des lois de financement ;
- **Suggestion 10** : associer à la publication des compte rendus financiers des retraites et à leur communication par le gouvernement, un niveau expertisé des prestations comparées avec les pays de même niveau de développement, sur le modèle des statistiques publiées par exemple par l'OCDE (étude tous les deux ans appelée *Pensions at a Glance*).

CONCLUSION

En ne montrant pas la contribution réelle des retraites au déficit public actuel, les comptes rendus financiers compromettent ou rendent plus difficiles les tentatives de réforme du système, comme ils l'ont fait en 2019 et en 2023. Ils empêchent une prise de conscience par l'opinion de l'enjeu financier associé. La simple projection d'un avenir difficile à cinq ans et surtout à quarante-cinq ans ne suffit pas. Le futur ne peut éclipser le présent, l'amélioration attendue des mesures d'âge et du taux d'emploi, nécessairement lente à se matérialiser, ne peut occulter l'endettement immédiat, et les conventions ne peuvent ignorer les flux comptables.

Ne pas vouloir souligner que cet impact sur les finances publiques provient non seulement d'un âge effectif de départ plus précoce qu'ailleurs, mais de la générosité comparée du système, rend très difficile l'évolution vers un meilleur équilibre.

C'est pourquoi, dans le cadre actuel des lois d'organisation des lois de finances, une modification des pratiques comptables et des présentations du domaine des retraites visant une réelle transparence, paraissent être une étape indispensable.

ANNEXE I

Constituer un compte exhaustif et clair de l'ensemble des retraites obligatoires

Il n'existe pas de document public présentant une consolidation comptable de toutes les retraites obligatoires. Cette information n'a même pas été publiée dans les études d'impact des deux réformes des retraites de 2019 et 2023. Les régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale (294 Mds d'euros de charges 2024) et les régimes obligatoires complémentaires (121 Mds d'euros de charges) ne sont jamais rassemblés dans un compte unique pour constituer une branche vieillesse complète. Le fait que le Parlement ne vote pas les charges et les produits des retraites complémentaires, n'interdit nullement de présenter un compte des retraites exhaustif. La présente annexe tente de reconstituer ce compte de manière approchée.

Dans les deux premières versions de l'année (mai et septembre), le rapport à la commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS), une source détaillée et informative, donc preuve qu'aucune intention de dissimulation n'existe, fournit des éléments comptables par régime, sur le périmètre des retraites obligatoires de la Sécurité sociale. Il reprend des comptes simplifiés pour tous les régimes de retraites, tels que transmis à l'administration, en harmonisant partiellement leur présentation et en les commentant très utilement. Ce document est publié deux fois par an, mais sans les retraites complémentaires. Ce n'est qu'à la fin de l'année qu'est publié un complément tardif, mais indispensable à une vision globale, comprenant alors aussi les régimes de retraites complémentaires.

Cette ultime version du rapport fournit aussi deux sous-consolidations séparées des retraites obligatoires de base de la Sécurité sociale ainsi que les retraites complémentaires, mais sans aller jusqu'à regrouper les deux types de régimes dans un compte unique.

Il n'est pas compréhensible qu'une information comptable, disponible dès le printemps, ne soit pas fournie dans le rapport du COR sous la forme d'un compte unique pour l'ensemble du périmètre (base et complémentaire).

À partir des mêmes informations, le rapport annuel du COR de juin, dans sa deuxième partie, est le seul à proposer une agrégation en théorie exhaustive, des deux types de régimes. Mais cette agrégation est peu détaillée et comporte cinq lacunes :

- premièrement, elle retire les comptes pour en éliminer les flux financiers ;
- deuxièmement, elle ne publie pas le détail par régime ;

- troisièmement, le périmètre choisi du rapport annuel du COR est différent du rapport à la CCSS :

- parce qu'il est géré en capitalisation, l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), est volontairement omis, alors qu'il est organisé par un établissement public de l'État, couvrant obligatoirement tous les fonctionnaires (2,1 Mds d'euros de cotisations et 0,5 Md d'euros de prestations payées avant mise en réserve) ;
- six petits régimes spéciaux significatifs (Assemblée et Sénat, ex-Seita, Opéra et Comédie française, Sapeurs-Pompiers volontaires, comptant pour 0,4 Md d'euros de charges totales) sont également omis ;
- jusqu'en 2024, au moins, était aussi omis un régime complémentaire obligatoire des prestations complémentaires vieillesse (PCV) de cinq professions de santé, géré par la CNAVPL (1,5 Md d'euros de charges, auquel la CNAM cotise à hauteur de 0,8 Md d'euros).

Les charges prises en compte par le COR en 2023 représentent donc 97 %, et les produits 96 %, des agrégats rapportés à la CCSS (écart de 0,3 % du PIB).

Tableau 9 : Comparaison agrégats COR et CCSS

| | Charges 2023 | Produits 2023 | Solde 2023 | Charges 2024[p] | Produits 2024[p] | Solde 2024[p] |
|---|------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| Rapport COR 2024 <i>en % du PIB et equiv. en Md€</i> | 13,4 % PIB 378 Mds€ | 13,5 % PIB 382 Mds€ | 0,15 % PIB 4 Mds€ | 13,8 % PIB 404 Mds€ | 13,6 % PIB 398 Mds€ | -0,2 % PIB -6 Mds€ |
| Rapport Rapport CCAS décembre 2024 <i>en Md€ et après subventions</i> | 389 Mds€ | 398 Mds€ | 8 Mds€ | 412 Mds€ | 414 Mds€ | 2 Mds€ |

- Quatrièmement, des détails étaient autrefois fournis en annexe par les précédents rapports du COR sur les ressources par régime, mais non sur les charges. Ils étaient exprimés sous forme de % infinitésimaux du PIB et non en euros, ce qui en rendait la lecture inutilement difficile par le passé en raison des ajustements successifs du PIB dans le temps. Ces données ont disparu des annexes depuis 2023²⁶ pour faire place à des regroupements par grandes catégories de régimes non détaillées.

- Dernièrement, en produisant un solde « conventionnel » qui suppose les régimes préalablement équilibrés par l'État employeur, par ses opérateurs, par les collectivités locales et les établissements publics de santé, par des subventions directes de l'État, et par des transferts des autres caisses

26. Des prévisions détaillées par régime ont été faites dans une production spécifique importante, en juillet 2024, mais elles ne retracent pas le détail de la situation actuelle et passée.

de protection sociale (CNAF, Unédic, CNAM, CNAM-AT, CNSA), le rapport du COR efface les besoins de financement des retraites, ceux-ci étant laissés à la charge des autres collectivités publiques versantes. Contrairement aux autres branches de la protection sociale, le déficit des retraites est localisé ailleurs que dans la branche.

Par conséquent, on ne peut pas se fonder sur les rapports du COR pour caractériser précisément la situation actuelle des retraites.

À partir du rapport à la commission des comptes de la Sécurité sociale (CCSS) publié en octobre 2024, la présente note tente une consolidation approchée avec le plus de précision possible, en reprenant les données comptables de quarante-trois régimes²⁷ et en les reliant aux deux regroupements présentés pour les régimes de base et complémentaires²⁸, en éliminant ensuite les flux entre ces deux sous-ensembles.

Pour reposer sur des classements pertinents, cette opération suppose une homogénéité et une clarté dans la définition des ressources des différents régimes. En effet, la diversité et la spécificité des dénominations, traditionnellement utilisées pour décrire les ressources des régimes sociaux, dans les LFSS et le rapport à la CCSS, prêtent à confusion, soit sur l'origine, soit sur la nature de ces concours :

- le terme « transferts » recouvre à la fois des affectations d'impôts au travers de la CSG-FSV et des subventions provenant des autres régimes, des subventions de l'État et des flux d'adossement entre régimes ;
- les « contributions d'équilibre » de l'employeur sont présentées pour l'État et pour la Banque de France (48,8 Mds d'euros en 2024) mais pas pour d'autres employeurs de fonctionnaires qui surcotisent aussi, les opérateurs de l'État, EPA, les collectivités locales et les établissements publics de santé ;
- les « recettes fiscales » des régimes complémentaires se limitent aux droits sur les boissons affectés au régime des exploitants agricoles (0,6 Md d'euros) alors que l'affectation de 3 % de la TVA à l'Agirc-Arrco (6,5 Mds d'euros) transitant par l'Urssaf-Caisse nationale n'apparaît pas comme telle et est décrite sous l'intitulé « cotisations prises en charge par l'État » ;

27. La caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) fédérant dix caisses différentes et y compris le service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées-SASPA, pour les non affiliés, géré depuis 2020 par la Mutualité sociale Agricole-MSA.

28. Jean-Pierre Viola [dir.], « Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale. Résultats 2023. Prévision 2024 et 2025 », commission des comptes de la Sécurité sociale, octobre 2024, pp.19 et 243 [en ligne].

- les « cotisations prises en charge par l'État » comprennent aussi des subventions directes pour compenser des exonérations ciblées de cotisations et le transfert de compensations d'allègements de cotisations de la CNAV à l'Agirc Arrco au travers de l'Urssaf-caisse nationale.

Pour établir le compte d'ensemble, absent des rapports publics, on procède donc à des reclassements des produits à partir du détail des régimes. Par souci de clarté et de simplification, on retiendra seulement quatre catégories de produits homogènes, finançant le système sous des dénominations compréhensibles pour un lecteur non averti :

1. cotisations²⁹ ;
2. impôts transférés ;
3. autres recettes propres ;
4. subventions, ces dernières étant définies comme un flux entre les administrations concernées, sans contrepartie en biens ou services échangés.

Le tableau ci-dessous fournit cette agrégation. Ce type de tableau, dans une version finale, pourrait être présenté chaque année au printemps et être utilisé par l'ensemble des acteurs des débats.

29. Au taux légal plafond élevé en France de 28 %.

Tableau 10 : Reconstitution approchée de la consolidation base et complémentaires selon données CCSS

| | en Md€ | 2023 | 2024 (p) | |
|-----------------|--|--------------|--------------|-------|
| CHARGES | | | | |
| | Prestations | 376,8 | 402,2 | |
| | Autres charges | 12,4 | 10,0 | |
| 1 | TOTAL CHARGES | 389,2 | 412,2 | |
| PRODUITS | | | | |
| 2 | Cotisations sans surcotisations (28 %) | 256,4 | 266,7 | 64 % |
| 3 | Impôts transférés * | 53,5 | 56,6 | 13 % |
| 4 | Impôts et cotisations non recouvrés | -0,7 | -1,5 | |
| 5 | Autres produits | 10,6 | 9,7 | 2 % |
| 6 | PRODUITS AVANT SUBVENTIONS : 2+3+4+5 | 319,9 | 331,5 | |
| 7 | BESOIN DE FINANCEMENT : 6-1 | -69,3 | -80,7 | |
| couvert par | | | | |
| 8 | Surcotisations employeurs publics PCMR-CNRCL-BdF | 49,8 | 53,2 | |
| 9 | Subventions allègements ciblés de cotisations | 4,6 | 4,7 | |
| 10 | Subventions d'équilibre vers d'autres régimes spéciaux | 7,6 | 7,8 | |
| 11 | Subventions par les autres régimes sociaux | 15,8 | 16,8 | |
| 12 | SUBVENTIONS : 8+9+10+11 | 77,8 | 82,6 | 20 % |
| 13 | TOTAL PRODUITS : 6 +12 | 397,7 | 414,1 | 100 % |
| 14 | Résultat après subventions : 13-1 | 8,5 | 1,9 | 100 % |
| 15 | CONTRIBUTION AU DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS : 12-14 | -69,3 | -80,7 | |
| 16 | IMPOTS TRANSFÉRÉS ET SUBVENTIONS : 3+12 | 131,3 | 139,2 | |

Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites

ANNEXE II

L'incidence des deux régimes de fonctionnaires sur le déficit des administrations publiques

L'importance des surcotisations

Quatre catégories d'administrations, employeurs de fonctionnaires (État, opérateurs de l'État, collectivités locales et établissements publics de santé) surcotisent à deux régimes de retraites de fonctionnaires, régimes spéciaux de Sécurité sociale, pensions civiles et militaires de retraites de l'État (PCMR) et Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), inclus dans la branche vieillesse telle que votée en LFSS, après neutralisation de l'essentiel de leur besoin de financement³⁰.

Pour équilibrer totalement ou partiellement ces deux régimes de 64 Mds d'euros et 29 Mds d'euros de charges, des taux de cotisations très supérieurs à ceux du régime général sont calculés³¹ ou appliqués aux traitements bruts des fonctionnaires. Contrairement à une analyse répandue, ces cotisations concernent aussi environ 2,1 Mds d'euros d'indemnités et de primes de la fonction publique d'État³² (soit plus de 10 % des rémunérations accessoires versées par l'État), certains corps de policiers, de militaires et d'agents des finances cotisant et recevant aussi des retraites sur leurs rémunérations accessoires. Ce point n'est jamais mentionné ou pris en compte.

Les taux de cotisations calculés ou réels des régimes de fonctionnaires s'écartent depuis longtemps et de plus en plus des taux légaux de droit commun, fixés par la loi en 2014 et figés pour l'avenir, dans le projet de loi sur le système universel de retraites (SUR) de 2019. Ce taux légal, au niveau plafond de 28 %, et parfois en dessous (professions non salariées), s'applique à environ 85 % des personnes actives françaises en emploi. Les deux catégories de taux de cotisations ont évolué comme suit depuis 2006 :

30. Le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État-FSP0iE-Ouvriers de l'État qui fait l'objet d'une subvention de 1,5 Md d'euros de l'État est compris dans la catégorie des autres régimes spéciaux.

31. Cotisations « calculées » pour PCMR pour équilibrer le régime. Lorsqu'un employeur gère directement un régime de retraites en l'absence de caisse externe autonome, les règles internationales de comptabilité [SEC2010] l'obligent, pour des raisons de comparabilité internationale, à calculer une cotisation fictive ou imputée qu'il se verse à lui-même.

32. NBI, nouvelle bonification indiciaire ; CTI, complément de traitement indiciaire ; ISS Police, IR douanes, IMT finances.

Tableau 11 : Évolution des cotisations (employeur et salarié) des régimes de la fonction publique

| | 2006 Lof CAS Pensions | 2014 loi Touraine | 2024 | 2025 (prévision) |
|--|-----------------------|-------------------|-------|------------------|
| Régime général des salariés base et complémentaire | 26,2% | 26,9% | 27,8% | 27,8% |
| FP État moyenne pondérée Civile et Militaire | 69,0% | 94,8% | 97,0% | 101,0% |
| FP État : opérateurs EPA | 57,8% | 83,4% | 85,4% | 89,4% |
| FP locale et hospitalière | 35,2% | 39,5% | 42,8% | 46,8% |

Sources : relevé Insee des taux de cotisations, NEB Cour des Comptes, CAS Pensions et Jaune Pensions 2023.

La nécessité d'équilibrage accru des charges de la CNRACL, comme l'obligation d'équilibre du compte d'affectation spéciale pensions, vont conduire, en 2025, à aggraver de 4 % des traitements bruts des cotisations ainsi calculées (État) ou versées par les opérateurs de l'État, ou les employeurs locaux et hospitaliers de fonctionnaires. D'autres augmentations de 8 points supplémentaires suivront pour la CNRACL. La croissance des cotisations à un taux exorbitant du droit commun va à l'encontre de la transparence, puisqu'elle n'identifie pas le besoin de financement précis du régime. En outre, ne sont pas comptées dans le tableau ci-dessus, les cotisations de 2,1 Mds d'euros versées par les employeurs publics et retenues sur les primes des fonctionnaires pour le régime complémentaire obligatoire de l'Établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), qui logiquement devraient être aussi ajoutées pour une comparaison avec le régime de base et complémentaire des salariés privés. En proportion des traitements bruts, elles ajouteraient 4,1 % aux taux appliqués aux traitements des trois fonctions publiques, les portant alors en 2025 à 105,4 % pour l'État, 93,8 % pour les EPA et 51,2 % pour les collectivités locales et établissements publics de santé, uniquement pour la couverture retraites de leurs agents.

Le financement des régimes des fonctionnaires n'est pas correctement présenté dans les comptes publics et masque leur contribution au déficit d'ensemble des administrations

Dans le rapport CCSS, la charge de l'équilibrage par l'État est mentionnée sous une ligne particulière de « contribution d'équilibre de l'employeur ». Ceci indique qu'il s'agit, au moins en partie, d'une subvention. Pourtant, l'État refuse d'identifier dans le CAS Pensions, la part de sa contribution de 48,3 Mds d'euros en 2024 qui représente une cotisation, et la part qui représente une subvention, la première selon une norme du reste de l'économie (28 %) pour acquérir un droit à la retraite, et l'autre au-delà pour équilibrer la situation du régime. Le vrai besoin de financement n'apparaît donc pas. Il représente environ 80 % du montant de la contribution d'équilibre.

Dans les comptes de l'État, la charge de pension n'apparaît pas dans la mission « régimes sociaux et de retraites » du budget qui porte pourtant des subventions aux autres régimes spéciaux. Elle est identifiée et comptabilisée comme une charge de personnel et fait partie de la masse salariale totale du personnel actif (148 Mds d'euros nets en 2023). De ce fait, les charges sociales y compris les pensions de l'État, relatives aux fonctionnaires et contractuels, atteignent 68 Mds d'euros, dont 55 Mds d'euros (employeur et salarié) au titre des retraites, sur 80 Mds d'euros de rémunérations totales (primes comprises) versées en 2023³³. Le taux de charges sociales de l'État est donc de 85 % contre 43 % pour la moyenne des autres salariés français. La masse salariale par employé actif de l'État (fonctionnaire et contractuel) ressort à environ 72 000 euros³⁴ ou 75 000 euros par agent contre 48 000 euros pour les autres salariés français. La différence, qui n'est pas expliquée par une valeur ajoutée moyenne d'un fonctionnaire supérieur de 50 % à celle d'un salarié privé, traduit le caractère inadéquat de ce mode de comptabilisation, qui par ailleurs, contraint fortement les évolutions des dépenses des ministères et fausse les comparaisons internationales, en particulier en matière de dépenses d'éducation et de défense.

De même, en comptabilité nationale, l'absence de séparation entre cotisations et subventions (transferts) fausse significativement les résultats publiés : l'agrégat du PIB et le ratio dépenses publiques à PIB sont majorés de 1,5 % du PIB environ par la prise en compte de rémunérations pour seuls les fonctionnaires de l'État, qui sont en réalité des subventions d'équilibre.

En effet, de manière à assurer la comparabilité avec un régime externe, la norme internationale³⁵ impose, comme pour tout régime géré directement par l'employeur sans recours à une caisse autonome, de comptabiliser une cotisation dite « imputée » ou fictive, qu'il se verse à lui-même. Dans le cas des administrations publiques qui gèrent directement des pensions et à défaut d'évaluation actuarielle, le mode de calcul de cette cotisation est prescrit selon deux méthodes : soit sur la base d'un pourcentage « raisonnable » des salaires versés, qui en France serait de 16,5 %, soit comme la différence entre les prestations courantes à payer et les cotisations effectives (retenues sur traitements) perçues par le régime. C'est la deuxième solution qui a été choisie, conduisant à considérer toute la contribution d'équilibre comme une cotisation, c'est-à-dire une rémunération du fonctionnaire actif dans le référentiel de la comptabilité nationale.

33. « Compte général de l'État », République Française, 18 avril 2024 [en ligne].

34. « Les comptes de la Nation en 2023. Comptes nationaux annuels – base 2020 », Insee, 31 mai 2024 [en ligne].

35. Règlement (UE) no 549/2013 qui établit le système européen de comptes 2010 (SEC 2010) : article 17-139.

La conséquence est que l'ensemble de la contribution d'équilibre concourt à la valeur ajoutée non marchande dans l'économie et majore l'agrégat du PIB à due concurrence, de 1,5 % du PIB. Payée d'une part au salarié qui la rétrocède au régime, et finançant par ailleurs des prestations versées aux retraités, la subvention majore le ratio dépense à PIB, également surévalué de 1,5 %, sans incidence sur le solde. Résultat de ce choix, dont on peut questionner le caractère « raisonnable », Eurostat considère que le reversement par le salarié actif au régime de la cotisation employeur est un prélèvement obligatoire, alors que la France, qui reste maître de sa définition, ne comprend pas dans les prélèvements obligatoires ces cotisations reversées car elles sont fictives. Pour cette raison, les taux de prélèvements obligatoires d'Eurostat excèdent de 1,5 % du PIB³⁶ ceux publiés par la France.

Les opérateurs de l'État, établissements publics administratifs (EPA), dont le fonctionnement est presque totalement à la charge du budget de l'État (Universités, CNRS, CEA, etc.), emploient environ 200 000 titulaires, essentiellement civils, de la fonction publique de l'État, détachés ou mis à disposition. Le taux de cotisation (employeur et salarié) appliqué aux EPA est le même que celui de l'État, soit 85,4 %. Le montant de la contribution employeur de ces opérateurs au régime est de l'ordre de 6,1 Mds d'euros en 2023 et de 6,3 Mds d'euros en 2024³⁷. Pourtant le rapport à la CCSS, comme celui du COR, ne décrit pas cette recette sous la dénomination de « contribution d'équilibre » comme il le fait pour l'État, impliquant alors une part de subvention, mais comme une « cotisation ».

Un reclassement des produits du compte global des retraites est donc nécessaire par réduction des cotisations de 4,5 Mds d'euros en 2023 et de 4,7 Mds d'euros en 2024 et par prise en compte de subventions d'égal montant, en réalité à la charge indirecte de l'État pour l'essentiel.

Les collectivités locales et les établissements publics de soins cotisent pour leurs titulaires à la CNRACL à un taux de 42,8 % (employeurs et salariés), soit 15 points supérieurs à celui du régime général des salariés (base et complémentaire). Le rapport à la CCSS, comme celui du COR, ne décrit pas cette recette sous la dénomination de « contribution d'équilibre » mais sous celle de cotisation. Malgré l'importante subvention incorporée, la caisse enregistre des résultats négatifs de -2,5 Mds d'euros en 2023 et -3,4 Mds d'euros en 2024. Cette situation a fait l'objet d'un rapport de l'IGAS et de l'IGF en mai 2024, à la suite duquel il a été décidé de relever de 4 % le taux de cotisation à la charge des employeurs locaux et hospitaliers, puis de 8 points supplémentaires, localisant un peu plus le déficit du régime dans des administrations tierces, sans l'identifier.

36. « Principaux agrégats fiscaux de la comptabilité nationale », Eurostat, 22 janvier 2025 [en ligne].

37. « Le budget de l'État en 2023. Résultats en gestion », Cour des comptes, avril 2024 [en ligne].

La CADES³⁸ a repris les emprunts de la CNRACL de 2018 et 2019. Les déficits des années ultérieures, soit 7,1 Mds d'euros entre 2020 à 2023, ne font pas encore l'objet d'une reprise et sont financés par des emprunts à moins d'un an auprès de l'Urssaf-Caisse nationale.

Dans le cas de la CNRACL aussi, il faut donc aussi corriger les produits inscrits en cotisation dans le compte d'ensemble des retraites, par réduction de 8,3 Mds d'euros en 2023 et 8,8 Mds d'euros en 2024 et addition de subventions d'égal montant, à la charge des collectivités locales et des établissements publics de soins, pour ces derniers compensés par la branche maladie.

La ligne de partage du taux de 28 % entre cotisations et subventions est difficile à contester

L'utilisation du taux légal de cotisation de 28 % du régime général des salariés est une référence très élevée pour les retraites obligatoires par répartition, troisième en niveau dans l'Union européenne après l'Italie et l'Espagne, et 9 % plus élevée qu'en Allemagne³⁹. Même en France, elle est considérée comme trop élevée puisque l'État compense en 2023 à la branche vieillesse 25 Mds d'euros d'allègements généraux sur les bas salaires et d'exonérations d'assiette (forfait social) par affectation d'impôts. Ceci ramène le taux facial des cotisations du régime général (base et complémentaire) de 28 % à environ 25 % réellement supportés par les assurés, les entreprises et les salariés.

Il est parfois suggéré que la différence d'assiette justifierait un rehaussement de la référence de 28 % à hauteur de la proportion des primes dans la rémunération des fonctionnaires. Comme présenté devant le COR dans la séance du 21 septembre 2023, ce raisonnement ne peut être retenu, dès lors que les retraites PCMR et CNRACL sont aussi liquidées sur la seule assiette du traitement et que les taux moyens de remplacement⁴⁰, donc sur la totalité de la rémunération, sont supposés proches entre le privé et le public selon les analyses COR et DREES. Un rehaussement de la référence de 28 % pour tenir compte de la différence d'assiette supposerait en outre de reconnaître que le taux des retenues sur traitement des fonctionnaires à 11,1 %, qui ont presque convergé dans le temps avec les cotisations salariales privées de 11,3 %, devrait aussi être rehaussé de 3,5 points pour passer à 14,6 %.

38. CADES : caisse d'amortissement de la dette sociale, établissement public administratif de l'État, créée en 1996 pour refinancer à long terme la dette des institutions de Sécurité sociale grâce au prélèvement d'une taxe de 0,5% sur tous les revenus. Lors de la reprise, la dette devient une dette indirecte de l'État malgré sa dénomination de dette sociale.

39. "Pensions at a glance 2023 : OECD and G20 Indicators", OCDE, 2023 [en ligne] ; Bertrand Martinot, *La capitalisation : un moyen de sortir par le haut de la crise des retraites*, Fondapol, novembre 2024 [en ligne].

40. Rapport entre la retraite versée et les rémunérations totales d'activité.

Au total, l'État calcule pour lui-même ou inflige à ses opérateurs, aux collectivités et hôpitaux des taux de cotisations deux à trois fois plus élevés que ceux qu'il estime trop élevés pour les entreprises. Bien entendu, les spécificités des régimes expliquent l'équilibrage par l'État, mais ce financement ancien et durable pourrait être précisément identifié avec ses motifs légitimes et par des subventions spécifiques transparentes, mettant en évidence les particularités des régimes fonctionnaires comme pour les autres régimes spéciaux.

À cet égard, la référence de 28 % paraît la plus objective. Elle est facile à réaliser par l'inscription de subventions d'équilibre ciblées par écriture d'ordre dans le CAS Pensions et rien dans les textes institutifs du CAS Pensions n'interdirait de le faire. Par le passé, cette clarification indispensable a déjà été proposée sans succès plusieurs fois au Gouvernement et à la Cour des comptes. Les collectivités locales et les hôpitaux auraient la même obligation dans leurs comptes.

L'incidence des deux régimes de fonctionnaires sur le déficit des administrations publiques

Tableau 12 : Besoin de financement des deux régimes principaux de fonctionnaires

| | PCMR 2023 | PCMR 2024 | | CNRACL 2023 | CNRACL 2024 |
|--|--------------|--------------|---|----------------|----------------|
| CHARGES | 60,2 | 63,6 | CHARGES | 27,0 | 29,0 |
| PRODUITS | 19,2 | 19,8 | PRODUITS | 16,1 | 16,7 |
| dont | | | dont | | |
| retenues sur traitements à 11,1% | 7,3 | 7,4 | retenues sur traitements à 11,1 % | 6,3 | 6,5 |
| cotisation employeur État à 16,7% | 8,6 * | 9,1 * | cotisations employeurs 16,7% | 9,2 | 9,6 |
| cotisations employeurs opérateurs à 16,7% | 1,8 * | 1,8 * | autres produits et transferts | 0,6 | 0,6 |
| cotisations employeurs Orange et La Poste | 0,5 | 0,4 | | | |
| autres produits et transferts | 1,0 | 1,1 | | | |
| BESOIN DE FINANCEMENT | 41,0 | 43,8 | BESOIN DE FINANCEMENT | 10,9 | 12,3 |
| (contribution au déficit public) couvert par | | | (contribution au déficit public) couvert par | | |
| sur cotisations de l'État | 36,5 * | 39,2 * | surcotisation employeurs locaux et hospitaliers | 8,3 | 8,8 |
| sur cotisations des opérateurs de l'État | 4,5 * | 4,7 * | subvention exonérations ciblées de l'État | 0,1 | 0,1 |

* chiffres calculés au prorata des taux appliqués

| | | | | | |
|---|------|------|---|------|------|
| RÉSULTAT APRÈS SUBVENTIONS | 0,0 | 0,0 | RÉSULTAT APRÈS SUBVENTIONS | -2,5 | -3,4 |
| corrections cotisations | 4,1 | 4,4 | corrections cotisations | -8,3 | -8,8 |
| cotisation employeur État à 16,7% | 8,6 | 9,1 | | | |
| cotisations employeurs opérateurs à 16,7% | -4,5 | -4,7 | surcotisation employeurs locaux et hospitaliers | -8,3 | -8,8 |
| corrections subventions | -4,1 | -4,4 | corrections subventions | 8,3 | 8,8 |

En 2024, la contribution effective des deux régimes de fonctionnaires au déficit des administrations publiques a été de 56 Md€

Les surcotisations aux régimes de retraites des fonctionnaires⁴¹ de 53 Mds d'euros couvrant un déficit de 56 Mds d'euros, masquent les deux tiers du besoin de financement consolidé des retraites.

L'absence d'explications précises du besoin de financement du régime PCMR

Si le besoin de financement de la CNRACL est relativement bien expliqué⁴², celui du régime PCMR, qui représente une part importante du déficit des administrations publiques, ne fait pas l'objet d'analyses précises et

41. Et d'agents de la Banque de France.

42. Yannick Le Guillou et al, « Situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales : Bilan », IGAS-IGF, 27 septembre 2024 [en ligne].

satisfaisantes. Pourquoi est-il nécessaire de cotiser à 97 %, avec un surcoût de 44 Mds d'euros pour l'État, pour équilibrer les retraites des 2,5 millions de pensionnés de l'État, alors que le prélèvement déjà élevé sur les actifs est de 28 % pour financer les 15,2 millions de pensions du régime des salariés privés (base et complémentaire) ?

Le défaut de réponse satisfaisante tient d'abord au fait que ce besoin de financement n'a, jusqu'à présent, pas été mesuré par rapport à une référence objective. Il est en effet neutralisé dans les comptes de la branche vieillesse de la Sécurité sociale et dans le compte rendu du COR. Le rapprochement plusieurs fois tenté par le COR entre les taux calculés pour PCMR et ceux des autres régimes s'est avéré inexact et a été supprimé du rapport annuel en juin 2024⁴³.

Les explications données s'en tiennent généralement à la seule constatation d'un rapport démographique défavorable du régime de la fonction publique d'État (0,9 cotisants pour 1 retraité) ou bien aux économies qu'auraient réalisées l'État au fil du temps sur la masse salariale de ses fonctionnaires actifs, en aggravant concomitamment le besoin de financement du régime de retraites.

Or, on constate que l'importance de la contribution d'équilibre de l'État au régime a été constante depuis 40 ans. Elle est mesurée approximativement par la part dans le PIB que représente la cotisation « imputée » aux retraites FPE dans les comptes de la nation, inchangée depuis 1983. Le déficit du régime existait donc bien avant le vieillissement de la population, indiquant le caractère alors favorable des conditions de liquidation des retraites des fonctionnaires, qui se sont détériorées au fil du temps.

Tableau 13 : Évolution de la cotisation imputée de l'État

| | contribution d'équilibre au régime PCMR | | | | |
|-------------|---|-------|-------|-------|-------|
| | 1983 | 1993 | 2003 | 2013 | 2023 |
| PIB | 643 | 1135 | 1622 | 2120 | 2822 |
| en Md€ | 10.7 | 18.5 | 28.2 | 40,4 | 46.8 |
| en % du PIE | 1,7 % | 1,6 % | 1,7 % | 1,9 % | 1,7 % |

Sources : Insee, compte APU central série 7302 janvier 2025.

Traduisant une efficacité accrue des administrations centrales par rapport à l'activité économique, le nombre total de fonctionnaires employés par l'État et par ses opérateurs est resté à peu près stable pendant toute la période, proche de deux millions d'agents. Sans dégrader fortement le ratio

43. Voir pages 112 et 113 du rapport de juin 2023 confondant notamment taux de cotisation et taux d'effort de l'employeur. Pierre-Louis Bras (dir.), « Évolutions et perspectives des retraites en France », Rapport annuel du COR, juin 2023 [en ligne].

de nombre de cotisants aux retraités, les remplacements de départs en retraite des titulaires ont été presque compensés par des recrutements nouveaux, sauf pendant une brève période de 2007 à 2012, une tendance qui s'est depuis inversée. La substitution de contractuels aux titulaires s'est faite à un rythme modeste jusqu'à récemment et la décentralisation est neutralisée entre PCMR et CNRACL. La modération de la masse salariale hors retraites de l'État (-2,1 % du PIB sur la période de 40 ans) par stabilisation de la valeur du point d'indice a eu, avec le temps, un impact positif et non négatif sur le régime puisque les pensions sont également calculées sur le traitement indiciaire. Si le régime a été privé de cotisations par rapport à un référentiel de croissance du point d'indice, il faut en évaluer aussi l'impact avec les taux de cotisations de droit commun à la charge des employeurs (16,5 %), hors la subvention d'équilibrage du régime. Il est donc faux de prétendre que le déficit du régime PCMR est le résultat des économies réalisées par l'État.

Mais surtout certaines causes du besoin de financement sont insuffisamment analysées. Ainsi, les avantages non contributifs propres au régime PCMR et à la CNRACL⁴⁴, sont certainement une des causes du besoin de financement, cause jamais chiffrée ni publiée. L'identification par une subvention *ad hoc* de ces éléments, comme pour les avantages familiaux ou les points chômage du régime des salariés privés, est donc indispensable.

De même, il semble que la transformation en sociétés anonymes des deux administrations de Télécom et de La Poste ait eu un impact important. Environ 350 000 fonctionnaires de ces administrations sont sortis du nombre des cotisants au régime PCMR alors qu'ils payaient des cotisations très élevées, tandis que l'État a eu la charge de 320 000 retraités provenant des deux entités. Recrutant des salariés privés, les deux nouvelles entreprises n'ont pas apporté de contrepartie suffisante⁴⁵ qu'elles n'auraient d'ailleurs pas pu supporter, en face de l'engagement de l'État, chiffré actuariellement à un ordre de grandeur de plus de 200 Mds d'euros. Surtout, il n'y a pas eu de contrepartie suffisante du régime général (CNAV et Agirc-Arrco) qui a bénéficié des cotisations des personnels privés remplaçant les fonctionnaires en laissant la charge des retraites à l'État (environ 8 Mds d'euros par an en 2024). Le ratio démographique du régime a été bien plus impacté par ces opérations que par la réduction des employés de l'État ou de ses opérateurs.

44. Supérieurs de cinq points à ceux du régime général, hors trimestres assimilés, dûs au chômage, comprenant l'âge anticipé d'ouverture des droits des militaires et des professions actives et les avantages familiaux dans la fonction publique hospitalière.

45. Sauf versement de 5,7 Mds d'euros de France Télécom à l'État en 1997, année du passage à l'euro et 2,0 Mds d'euros de La Poste en 2010.

Cette observation va dans le même sens qu'un rapport récent de la Cour⁴⁶ sur la désuétude du mécanisme de compensation démographique qu'elle propose de supprimer, tout en chiffrant une réforme alternative qui conduirait le régime général à verser, sur la base de critères plus justes, plus de 10 Mds d'euros par an, au régime PCMR, dans une compensation démographique améliorée.

Cet exemple montre que le besoin de financement des retraites ne peut être résolu uniquement que par un ajustement du régime de la fonction publique de l'État, et nécessite d'être considéré comme un tout, impliquant aussi les caisses des salariés privés. C'est ce que réalisait, bien que trop graduellement, la réforme de 2019.

ANNEXE III

Le reste de la protection sociale subventionne les régimes de retraites à hauteur de 17 Mds d'euros en 2024

Les comptes des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale (ROBSS) restent illisibles pour des observateurs non sérieusement avertis. En effet, les régimes de Sécurité sociale échangent d'importantes masses financières entre eux et avec d'autres organismes. En 2024, hors FSV, ces échanges représentent 44 Mds d'euros sur 625 Mds d'euros, soit 8 % du total des produits des régimes obligatoires de la Sécurité sociale. L'Unedic et les régimes complémentaires de retraites sont aussi à l'origine ou bénéficiaires de tels flux, dans une moindre mesure.

Ces transactions poursuivent bien entendu des objectifs légitimes ou compréhensibles. Il peut s'agir, entre autres motifs, de transférer le financement d'une prestation d'un organisme à l'autre, par exemple les indemnités journalières maternité financées par la CNAF pour la CNAM, pour un montant de 2 Mds d'euros. Ou bien, de prendre en charge des cotisations de catégories particulières d'affiliés pour les assistantes maternelles et les gardes d'enfants ou pour les régimes de retraites des professions médicales, ainsi que d'apporter des ressources à des fonds gérés par l'État en se substituant à ses crédits⁴⁷ ou encore de compenser les collectivités locales pour les aides sociales qu'elles mandatent depuis la décentralisation de ces interventions⁴⁸.

46. « Chapitre III. La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré », Cour des comptes, mai 2024 [en ligne].

47. Par exemple, 8 Mds d'euros sont consacrés aux agences régionales de santé et à Santé publique France.

48. Par exemple, 5 Mds d'euros sont consacrés à l'allocation personnalisée d'autonomie et primes de compensation du handicap.

Ces flux faussent largement la signification des soldes des branches de la Sécurité sociale. En effet, des observateurs très qualifiés le notent et s'en plaignent publiquement. L'audition du professeur Rémi Pellet, ancien rapporteur auprès de la Cour et spécialisé en finances sociales, le 28 mars 2024 par la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale à l'Assemblée nationale, le confirme très clairement : « la présentation dans les lois de financement de la Sécurité sociale des soldes par branche n'a strictement aucun sens (citation)⁴⁹ ».

La Cour formule certes chaque année des critiques non suivies d'effet sur le caractère variable des affectations de recettes ou de ces répartitions de dépenses entre branches. Mais elle ne corrige pas les soldes des transferts entre l'État ou d'autres employeurs publics et les régimes de Sécurité sociale. Elle ne corrige pas plus les transferts entre les administrations de Sécurité sociale pour l'établissement du solde avant transfert de chacune d'entre elles.

La branche vieillesse, élargie aux retraites complémentaires, est bénéficiaire de ces mouvements. Le tableau ci-dessous, récapitule les subventions reçues par des régimes de retraites provenant des autres administrations de Sécurité sociale. Elles ne concourent pas toutes au déficit de la Sécurité sociale puisqu'à l'intérieur des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale, 10,4 Mds d'euros s'annulent, mais elles en modifient fortement les soldes par branche, notamment entre la famille et la vieillesse. Elles font en revanche bien toutes partie de la contribution spécifique du système de retraites aux déficits publics, car les dépenses de subvention des autres branches ne peuvent être comptées deux fois avec la dépense de retraites.

Tableau 14 : Financement des retraites par les autres institutions de protection sociale

| ADMINISTRATION VERSANTE | REGIME RECEVANT | MOTIF | 2023 | 2024 |
|--|-----------------------------------|---|---------------|---------------|
| CNAF et CNSA | CNAV | prise en charge cotis AVPF et majorations 3 enfants | 10,087 | 10,903 |
| CNAM, CNAM-AT | CNAV | prise en charge prestations incapacité et amiante | 0,190 | 0,213 |
| CNAM | CNAVPL base | prise en charge cotisations prof. médicales | 0,123 | 0,129 |
| UNEDIC | AGIRC-ARRCO | points chômage | 3,630 | 3,846 |
| UNEDIC | IRCANTEC | points chômage | 0,101 | 0,105 |
| CNAV et URSSAF CN | AGIRC-ARRCO | compensation allègements généraux | 0,890 | 0,783 |
| CNAM | CNAVPL complémentaire cotisations | cotisations régime PCV prof. médicales | 0,808 | 0,840 |
| TOTAL SUBVENTIONS ADMINISTRATIONS SOCIALES AUX RÉGIMES DE RETRAITES | | | 15,829 | 16,819 |

49. « Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale », Assemblée nationale, 28 mars 2024 [en ligne].

Par exemple, L'Agirc-Arrco, qui publierait un résultat positif de 5 Mds d'euros en 2024, serait tout juste équilibré, hors les compensations de l'Unédic et la compensation des allègements de cotisations mise à la charge de la CNAV.

ANNEXE IV

Les subventions de 8 Mds d'euros aux régimes spéciaux vont être partiellement remplacées par une affectation d'impôts de 5 Mds d'euros

L'État verse directement dans la mission Régimes sociaux et de retraites, au travers des crédits de certains ministères, des assemblées ou par renonciation contractuelle aux dividendes de la Banque de France, des subventions de 8,1 Mds d'euros en 2023 et 8,4 Mds d'euros en 2024, pour sept régimes spéciaux.

Tableau 15 : Subventions d'équilibre aux régimes spéciaux

| ADMINISTRATION VERSANTE | REGIME RECEVANT | MOTIF | 2023 | 2024 |
|--|------------------------------------|---|--------------|--------------|
| État | Ouvriers FSPOEIE-Cas Pensions -CDC | subvention d'équilibre | 1,551 | 1,634 |
| État | CPRP-SNCF | subvention d'équilibre | 3,245 | 3,342 |
| État | CRP-RATP | subvention d'équilibre | 0,810 | 0,887 |
| État | CANSSM-Mines | subvention d'équilibre | 0,925 | 0,920 |
| État | ENIM Marins | subvention d'équilibre | 0,792 | 0,774 |
| AN, État, Ministères | Autres spéciauxAN/CF/OP/SEITA/RISP | subventions d'équilibre | 0,268 | 0,272 |
| TOTAL SUBVENTIONS D'EQUILIBRE VERSEES PAR L'État (Ministères ou Assemblées) | | | 7,591 | 7,831 |
| BANQUE DE FRANCE | CRE-BDF | contribution d'équilibre diminuant le dividende de l'État | 0,501 | 0,530 |
| TOTAL AVEC BANQUE DE FRANCE | | | 8,092 | 8,361 |

La décision a été prise de substituer à ces subventions des impôts transférés à l'instar de ceux qui existent déjà pour deux régimes. 5,1 Mds d'euros soit 10 % des impôts transférés, couvrent en effet déjà la Caisse des industries électriques et gazières (CNIÉG) financée par la Contribution tarifaire d'acheminement (CTA), (1,8 Md d'euros en 2024) versée par les usagers de l'électricité ainsi que le régime (base et complémentaire) des exploitants agricoles (MSA) qui reçoit des droits sur les boissons et alcools (3,3 Mds d'euros en 2024).

Dans ce contexte, la réforme d'avril 2023 et la LFSS 2024 ont prévu de fermer, pour les seuls nouveaux salariés, cinq régimes spéciaux⁵⁰ avec un schéma de financement, confiant à la CNAV le rôle d'équilibrer quatre régimes déficitaires sans réserve (SNCF, RATP, Mines et ex-SEITA) à la place du budget de l'État. En conséquence l'État affectera à la CNAV de nouvelles recettes fiscales à hauteur de leur charge nette après réception des cotisations (base et complémentaires) des nouveaux entrants. Cette affectation est prévue pour 5,2 Mds d'euros en 2025. Ce sera le troisième cas d'impôt explicitement affecté pour couvrir des déficits.

L'adossement à la CNAV aurait pu être financé comme auparavant par des subventions. Il existe en effet un risque de traçabilité à terme des ressources ainsi transférées pour quatre entités. Même pour des régimes fermés et en extinction longue, il est probable que l'affectation d'impôts ne permettra pas de maîtriser les déterminants du régime sur lesquels il serait encore possible d'agir, aussi bien que par l'octroi de subventions. Mais d'un point de vue financier, aux bornes du système, la contribution spécifique des retraites au déficit des administrations en 2025 sera, dans un solde d'ensemble inchangé, réduite de 5,2 Mds d'euros par cette opération.

50. RATP, CNIEG, CRPCEN, BANQUE de France, CESE.

ANNEXE V

Tableau 16 : liste des impôts transférés

| | | | | |
|--|--|---|---------------|---------------|
| ALLEGTS GX COTISATIONS | AGIRC ARRCO | | 6,341 | 6,537 |
| | AGIRC ARRCO complétée par subvention URSSAF-CN | Tva compensation par CNAV vers URSSAF-CN | 6,341 | 6,537 |
| ALLEGTS GX COTISATIONS | CNAV | | 21,492 | 23,268 |
| exonération d'assiette | CNAV | forfait social | 6,360 | 6,578 |
| | CNAV | contribution avantages retraites pré-retraites | 0,537 | 0,976 |
| | CNAV | sommes en déshérence | 0,020 | 0,020 |
| | CNAV | taxe sur les salaires | 8,989 | 9,707 |
| | CNAV | contribution sociale de solidarité des sociétés | 4,811 | 5,195 |
| | CNAV | redevance utilisation licences UMTS | 0,034 | 0,034 |
| | CNAV | autres cotisations et majoration | 0,741 | 0,758 |
| CSG REÇUE PAR LE COMPTE GLOBAL DES RETRAITES ET AFFECTÉE À | | | 20,610 | 21,586 |
| COMPENSATION DÉPENSES NON CONTRIBUTIVES MINIMA, CHÔMAGE MALADIE FORMATION FSV-CSG | | | 19,609 | 20,947 |
| | CNAV | CSG | 17,826 | 18,949 |
| | MSA | CSG | 0,898 | 1,062 |
| | CAVIMAC | CSG | 0,015 | 0,016 |
| | RÉGIMES SPECIAUX | CSG | 0,012 | 0,012 |
| | SASPA TOUS REGIMES ROBSS | CSG | 0,659 | 0,698 |
| | AGIRC ARRCO | CDG | 0,199 | 0,210 |
| ITAF DEFICIT | MSA Mutualité sociale agricole | | 3,200 | 3,257 |
| | régime de base des exploitants MSA | taxe, droits, alcools et boissons non alcoolisées | 2,612 | 2,636 |
| | régime compl. des exploitants MSA | taxe, droits, alcools et boissons non alcoolisées | 0,588 | 0,621 |
| ITAF DEFICIT | CNIEG Industries électriques et gazières | | 1,756 | 1,823 |
| | CNIEG Industries électriques et gazières contribution tarifaire d'acheminement | | 1,756 | 1,823 |
| ITAF DEFICIT | CANSSM Mines | | 0,005 | 0,005 |
| | CANSSM Mines | redevance sur les hydrocarbures | 0,005 | 0,005 |
| ITAF | CNBF Avocats | | 0,113 | 0,120 |
| | CNBF Avocats | droits de plaidoirie | 0,113 | 0,120 |
| TOTAL IMPÔTS TRANSFÉRÉS | | avec autres cotisations et majorations | 53,517 | 56,596 |

Contribution à la mission flash de clarification du financement des retraites

Tableau 17 : Répartition des ITAF par objectifs

| | 2023 | 2024 | 2024* |
|---|------|------|-------|
| ITAF TOTAUX en Md€ | 53,5 | 56,6 | 61,8 |
| dont ITAF couvrant allègements généraux selon CCSS | 25,4 | 25,7 | 25,7 |
| dont couvrant déficits de régimes spécifiques (IEG, Expl. Agr.) | 5,0 | 5,1 | 10,3 |
| dont couvrant dépenses non contributives par différence | 23,1 | 25,8 | 25,8 |
| pour mémoire CSG FSV | 20,6 | 21,6 | 21,6 |

* 2024 simulée avec le schéma de financement de 4 régimes spéciaux adossés CNAV, financée par 5,2 Md€ de TVA

ANNEXE VI

Tableau 18 : liste des subventions reçues

| ADMINISTRATION VERSANTE | RÉGIME RECEVANT | MOTIF | 2023 | 2024 |
|--|-------------------------------------|---|---------------|---------------|
| CNAF et CNSA | CNAV | prise en charge cotis AVPF et majorations 3 enfants | 10,087 | 10,903 |
| CNAM, CNAM-AT | CNAV | prise en charge prestations incapacité et amiante | 0,190 | 0,213 |
| CNAM | CNAVPL base | prise en charge cotisations prof. médicales | 0,123 | 0,129 |
| UNEDIC | AGIRC-ARRCO | points chômage | 3,630 | 3,846 |
| UNEDIC | IRCANTEC | points chômage | 0,101 | 0,105 |
| CNAV et URSSAF CN | AGIRC-ARRCO | compensation allègements généraux | 0,890 | 0,783 |
| CNAM | CNAVPL complémentaire cotisations | cotisations régime PCV prof. médicales | 0,808 | 0,840 |
| TOTAL SUBVENTIONS ADMINISTRATIONS SOCIALES AUX RÉGIMES DE RETAITES | | | 15,829 | 16,819 |
| État | Ouvriers FSP/PEIE-Cas Pensions -CDC | subvention d'équilibre | 1,551 | 1,634 |
| État | CPRP-SNCF | subvention d'équilibre | 3,245 | 3,342 |
| État | CRP-RATP | subvention d'équilibre | 0,810 | 0,887 |
| État | CANSSM-Mines | subvention d'équilibre | 0,925 | 0,920 |
| État | ENIM Marins | subvention d'équilibre | 0,792 | 0,774 |
| AN, État, Ministères | Autres spéciauxAN/CF/OP/SEITA/RISP | subventions d'équilibre | 0,268 | 0,272 |
| TOTAL SUBVENTIONS D'ÉQUILIBRE VERSÉES PAR L'ÉTAT (Ministères ou Assemblées) | | | 7,591 | 7,831 |
| État | PCMR Cas Pensions | contribution d'équilibre employeur | 45,074 | 48,307 |
| État DIVIDENDE BDF | CRE-Banque de France | contribution d'équilibre employeur | 0,501 | 0,530 |
| État | Autres régimes spéciaux | contribution d'équilibre employeur | 0,006 | 0,000 |
| État | PCMR Cas Pensions | coorection cotisations normales à taux de 16,5 % | -8,600 | -9,100 |
| Opérateurs EPA charge État | PCMR Cas Pensions | correction surcotisation > 16,5 % (74,28 %) | 4,500 | 4,700 |
| Collectivités et EPSanté | CNRACL | correction surcotisation > 16,5 % (31,65 %) | 8,300 | 8,800 |
| TOTAL SURCOTISATIONS FONCTIONNAIRES | | | 49,781 | 53,237 |
| État ministères | divers (CNAV, S et E agri, PL, RS) | allègements cibles de cotisations | 3,612 | 3,685 |
| État ministères | AGIRC-ARRCO et IRCANTEC | allègements cibles de cotisations | 1,005 | 1,042 |
| TOTAL SUBVENTIONS COMPENSATION EXONÉRATIONS CIBLÉES | | | 4,617 | 4,727 |
| TOTAL GÉNÉRAL CONCOURS BUDGÉTAIRES OU CHARGES RÉGIMES SOCIAUX TIERS | | | 77,818 | 82,614 |

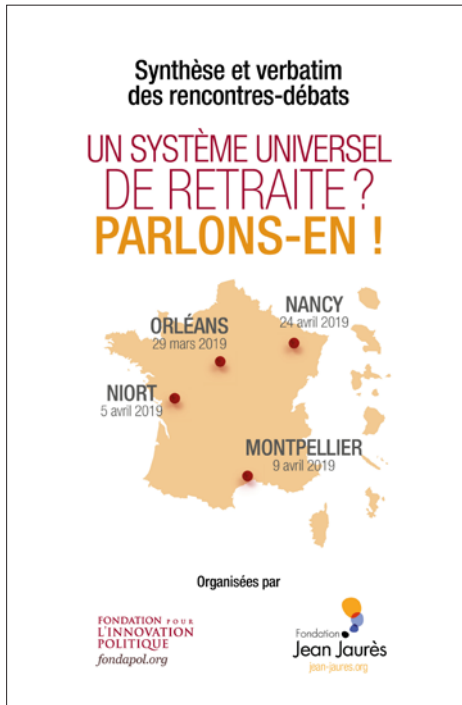
Bertrand MARTINOT

LA CAPITALISATION : UN MOYEN DE SORTIR PAR LE HAUT DE LA CRISE DES RETRAITES ?

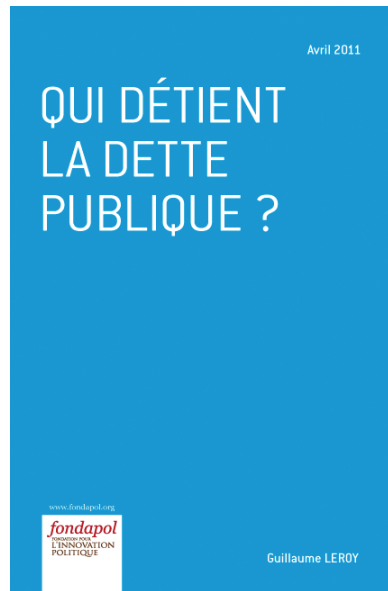
FONDATION POUR
L'INNOVATION
POLITIQUE
fondapol.org

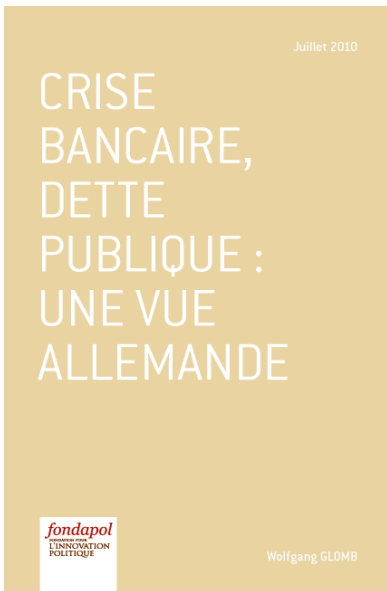
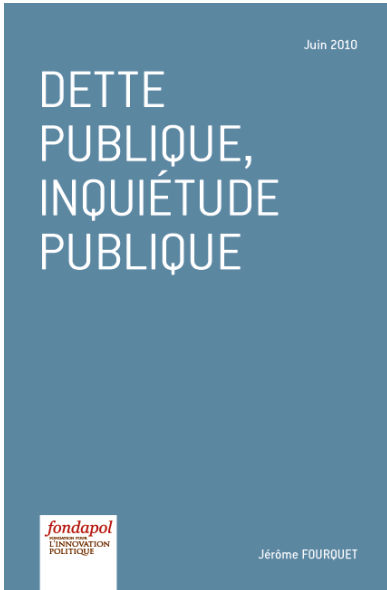
Novembre 2024











NOS PUBLICATIONS

Union européenne : l'étouffoir de l'écologisme bureaucratique

Emmanuel Bloch, février 2025, 37 pages

Les non-dits économiques et sociaux du débat sur la fin de vie

Yves-Marie Doublet et Pascale Favre, janvier 2025, 30 pages

Pourquoi donner

Claire-Marie Morinière avec Wakil Belhaddad et Claude Birman, janvier 2025, 41 pages

L'histoire des think tanks

Simon Amat, janvier 2025, 33 pages

Équilibres et mérites de la loi qui encadre la liberté d'expression en France

Basile Ader, janvier 2025, 26 pages

Innovation politique 2023

Fondapol, décembre 2024, 536 pages

Jeux vidéo : violence et addiction ?

Loïse Lyonnet et Michaël Stora, décembre 2024, 33 pages

L'utérus artificiel et la reproduction humaine

Élisabeth de Castex, décembre 2024, 42 pages

Pour une renaissance de la politique familiale : liberté, lisibilité et pérennité

Gérard-François Dumont, décembre 2024, 41 pages

L'industrie automobile européenne en 2035

Marc Alochet et Jean-Pierre Corniou, décembre 2024, 46 pages

Fondapol. Des Idées pour la Cité. L'aventure d'un think tank

Sous la direction de Dominique Reynié, éditions du Cerf, novembre 2024, 304 pages

L'inévitable conflit entre islamisme et progressisme aux États-Unis

Martha Lee, novembre 2024, 45 pages

Structure économique et sociale des territoires et vote populiste en France

Guillaume Bazot, novembre 2024, 58 pages

La capitalisation : un moyen de sortir par le haut de la crise des retraites ?

Bertrand Martinot, novembre 2024, 46 pages

Le FPÖ au défi de l'Europe : radicalité idéologique et contrainte électorale en Autriche

Patrick Moreau, octobre 2024, 39 pages

L'AfD : l'extrême droite allemande dans l'impasse

Patrick Moreau, octobre 2024, 66 pages

Radiographie de l'antisémitisme en France - édition 2024

AJC Paris et Fondapol, octobre 2024, 48 pages

Les attentats islamistes dans le monde 1979-2024

Fondapol, octobre 2024, 92 pages

L'opinion européenne en 2023

Dominique Reynié (dir.), éditions Marie B/collection Lignes de Repères, juillet 2024, 284 pages

Législatives 2024 : le grand désarroi des Français

Anne Flambert, Nicola Gaddoni, Mélodie Jourdain et Dominique Reynié, juin 2024, 36 pages

Les Européens abandonnés au populisme

Dominique Reynié, mai 2024, 80 pages

Victoire populiste aux Pays-Bas : spécificité nationale ou paradigme européen ?

Christophe de Voogd, avril 2024, 40 pages

Les pogroms en Palestine avant la création de l'État d'Israël (1830-1948)

Georges Bensoussan, avril 2024, 37 pages

Le vote des Européens. Vingt-trois ans d'élections nationales en Europe

Corinne Deloy, Préface de Dominique Reynié, éditions du Cerf, avril 2024, 460 pages

Les étrangers extra-européens et le logement social en France

Michel Aubouin, avril 2024, 36 pages

Les mots de la fin de vie : ne pas occulter les termes du débat

Pascale Favre, mars 2024, 30 pages

Suicide assisté, euthanasie : le choix de la rupture et l'illusion d'un progrès

Yves-Marie Doublet, mars 2024, 35 pages

L'Europa e la Sovranità. Riflessioni italo-francesi (1897-2023)

Sous la direction de Maria Elena Cavallaro, Gaetano Quagliariello et Dominique Reynié, éditions Rubbettino, avril 2024, 332 pages

L'Europe et la Souveraineté. Approches franco-italiennes 1897-2023

Sous la direction de Maria Elena Cavallaro, Gaetano Quagliariello et Dominique Reynié, éditions Plein Jour, mars 2024, 516 pages

Fratelli d'Italia : héritage néofasciste, populisme et conservatisme

Marco Tarchi, février 2024, 41 pages

L'émergence d'une gauche conservatrice en Allemagne :

l'alliance Sahra Wagenknecht pour la raison et la justice (BSW)

Patrick Moreau, janvier 2024, 41 pages

Innovation politique 2022 (tome 2)

Fondapol, novembre 2023, 252 pages

Innovation politique 2022 (tome 1)

Fondapol, novembre 2023, 310 pages

Mouvements protestataires : le retour de la violence

Eddy Fougier, novembre 2023, 38 pages

La réforme Affelnet à Paris : un voyage au pays où 15 = 20

Marion Oury, octobre 2023, 48 pages

Le jumeau numérique en santé

Serge Soudoplatoff, septembre 2023, 34 pages

La régulation du numérique : Chine, États-Unis, France

Aifang Ma, septembre 2023, 44 pages

L'industrie française du jeu vidéo. De la French Touch à la French Pride

Loïse Lyonnet et Pierre Poinson, juillet 2023, 40 pages

La défiance vue par le prisme du médiateur de l'assurance

Arnaud Chneiweiss, juillet 2023, 26 pages

L'Europe et notre souveraineté. L'Europe est nécessaire, la France aussi

Édouard Balladur, juin 2023, 18 pages

L'enseignement supérieur privé en France

Laurent Batsch, juin 2023, 57 pages

Complexité. Critique d'une idéologie contemporaine

Sophie Chassat, juin 2023, 40 pages

Politique migratoire : que faire de l'accord franco-algérien de 1968 ?

Xavier Driencourt, mai 2023, 29 pages

De la transition écologique à l'écologie administrée, une dérive politique

David Lisnard et Frédéric Masquelier, mai 2023, 30 pages

Pour un nouvel ordre énergétique européen

Cécile Maisonneuve, avril 2023, 56 pages

Le XXI^e siècle du christianisme - édition de poche

Dominique Reynié (dir.), éditions du Cerf, mars 2023, 378 pages

Élections, médias et réseaux sociaux : un espace public en décomposition

Victor Delage, Dominique Reynié, Mathilde Tchounikine, mars 2023, 32 pages

Souveraineté, maîtrise industrielle et transition énergétique (2)

Transition énergétique, géopolitique et industrie : quel rôle pour l'État ?

Jean-Paul Bouttes, mars 2023, 48 pages

Souveraineté, maîtrise industrielle et transition énergétique (1)

Les conditions de réussite du programme nucléaire français de 1945 à 1975

Jean-Paul Bouttes, mars 2023, 44 pages

Immigration : comment font les États européens

Fondapol, mars 2023, 46 pages

La politique danoise d'immigration : une fermeture consensuelle

Fondapol, janvier 2023, 57 pages

L'opinion européenne 2020-2022

Dominique Reynié (dir.), éditions Marie B/collection Lignes de Repères, décembre 2022, 240 pages

Innovation politique 2021 (tome 2)

Fondapol, décembre 2022, 340 pages

Innovation politique 2021 (tome 1)

Fondapol, décembre 2022, 440 pages

Maghreb : l'impact de l'islam sur l'évolution sociale et politique

Razika Adnani, décembre 2022, 36 pages

Italie 2022 : populismes et droitisation

Anna Bonalume, octobre 2022, 60 pages

Quel avenir pour la dissuasion nucléaire ?

Bruno Tertrais, octobre 2022, 39 pages

Mutations politiques et majorité de gouvernement dans une France à droite

Sous la direction de Dominique Reynié, septembre 2022, 64 pages

Paiements, monnaie et finance à l'ère numérique (2)**Les questions à long terme**

Christian Pfister, juillet 2022, 34 pages

Paiements, monnaie et finance à l'ère numérique (1)**État des lieux et perspectives à court-moyen terme**

Christian Pfister, juillet 2022, 47 pages

La montée en puissance de l'islamisme woke dans le monde occidental

Lorenzo Vidino, juin 2022, 29 pages

2022, présidentielle de crises

Sous la direction de Dominique Reynié, avril 2022, 80 pages

Les déchets nucléaires : une approche globale (4)**La gestion des déchets : rôle et compétence de l'État en démocratie**

Jean-Paul Bouttes, janvier 2022, 49 pages

Les déchets nucléaires : une approche globale (3)**L'enjeu des générations futures**

Jean-Paul Bouttes, janvier 2022, 41 pages

Les déchets nucléaires : une approche globale (2)**Les solutions pour maîtriser le risque effectif**

Jean-Paul Bouttes, janvier 2022, 42 pages

Les déchets nucléaires : une approche globale (1)**Déchets et déchets nucléaires : durée de vie et dangers potentiels**

Jean-Paul Bouttes, janvier 2022, 49 pages

Radiographie de l'antisémitisme en France – édition 2022

AJC Paris et Fondapol, janvier 2022, 38 pages

Prestataires de santé à domicile : les entreprises au service du virage ambulatoire

Alice Bouleau et Nicolas Bouzou, janvier 2022, 34 pages

Libertés : l'épreuve du siècle

Sous la direction de Dominique Reynié, janvier 2022, 96 pages

Enquête réalisée en partenariat avec l'International Republican Institute, la Community of Democracies, la Konrad-Adenauer-Stiftung, Genron NPO, la Fundación Nuevas Generaciones et República do Amanhã

Élections départementales et régionales 2021 : une analyse cartographique

Céline Colange, Sylvain Manternach, décembre 2021, 76 pages

Innovation politique 2020 (tome 2)

Fondapol, décembre 2021, 428 pages

Innovation politique 2020 (tome 1)

Fondapol, décembre 2021, 344 pages

Défendre l'autonomie du savoir

Nathalie Heinich, novembre 2021, 32 pages

Rapport pour l'Assemblée nationale. Mission d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale

Fondapol, novembre 2021, 82 pages

2022, le risque populiste en France (vague 5)**Un indicateur de la protestation électorale**

Dominique Reynié (dir.), octobre 2021, 72 pages

Parti et Démocratie

Piero Ignazi, aux éditions Calmann-Lévy, avec le concours de la Fondapol et de Terra Nova, octobre 2021, 504 pages

Commerce illicite de cigarettes, volet II**Identifier les parties prenantes, les effets de réseaux et les enjeux financiers**

Mathieu Zagrodzki, Romain Maneveau et Arthur Persais, octobre 2021, 32 pages

Complémentaires santé : moteur de l'innovation sanitaire

Nicolas Bouzou et Guillaume Moukala Same, octobre 2021, 47 pages

Les décroissants en France. Un essai de typologie

Eddy Fougier, septembre 2021, 31 pages

Les attentats islamistes dans le monde, 1979-2021

Fondapol, septembre 2021, 84 pages

Les primaires électorales et les systèmes de départage des candidats à l'élection présidentielle

Laurence Morel et Pascal Perrineau, août 2021, 51 pages

L'idéologie woke. Face au wokisme (2)

Pierre Valentin, juillet 2021, 32 pages

L'idéologie woke. Anatomie du wokisme (1)

Pierre Valentin, juillet 2021, 34 pages

Protestation électorale en 2021 ?

Données issues du 1^{er} tour des élections régionales

Abdellah Bouhend, Victor Delage, Anne Flambert, Élixa Grandjean, Katherine Hamilton, Léo Major, Dominique Reynié, juin 2021, 40 pages

2022, le risque populiste en France (vague 4)

Un indicateur de la protestation électorale

Dominique Reynié (dir.), juin 2021, 64 pages

La conversion des Européens aux valeurs de droite

Victor Delage, mai 2021, 40 pages

Les coûts de la transition écologique

Guillaume Bazot, mai 2021, 37 pages

Le XXI^e siècle du christianisme

Dominique Reynié (dir.), éditions du Cerf, mai 2021, 376 pages

Les protestants en France, une minorité active

Jean-Paul Willaime, avril 2021, 34 pages

L'agriculture bio et l'environnement

Bernard Le Buanec, mars 2021, 27 pages

Devrions-nous manger bio ?

Léon Guéguen, mars 2021, 36 pages

Quel avenir pour l'agriculture et l'alimentation bio ?

Gil Kressmann, mars 2021, 48 pages

Pauvreté dans le monde : une baisse menacée par la crise sanitaire

Julien Damon, février 2021, 33 pages

Reconquérir la biodiversité, mais laquelle ?

Christian Lévêque, février 2021, 37 pages

Énergie nucléaire : la nouvelle donne internationale

Marco Baroni, février 2021, 66 pages

Souveraineté économique : entre ambitions et réalités

Emmanuel Combe et Sarah Guillou, janvier 2021, 66 pages

Relocaliser en décarbonant grâce à l'énergie nucléaire

Valérie Faudon, janvier 2021, 36 pages

Après le Covid-19, le transport aérien en Europe : le temps de la décision

Emmanuel Combe et Didier Bréchemier, décembre 2020, 40 pages

Avant le Covid-19, le transport aérien en Europe : un secteur déjà fragilisé

Emmanuel Combe et Didier Bréchemier, décembre 2020, 35 pages

Glyphosate, le bon grain et l'ivraie

Marcel Kuntz, novembre 2020, 45 pages

Covid-19 : la réponse des plateformes en ligne face à l'ultradroite

Maygane Janin et Flora Deverell, novembre 2020, 42 pages

2022, le risque populiste en France (vagues 2 et 3)

Un indicateur de la protestation électorale Dominique Reynié, octobre 2020, 86 pages

Relocalisations : laisser les entreprises décider et protéger leur actionariat

Frédéric Gonand, septembre 2020, 37 pages

Europe : la transition bas carbone, un bon usage de la souveraineté

Patrice Geoffron, septembre 2020, 35 pages

Relocaliser en France avec l'Europe

Yves Bertoncini, septembre 2020, 40 pages

Relocaliser la production après la pandémie ?

Paul-Adrien Hyppolite, septembre 2020, 46 pages

Qui paie ses dettes s'enrichit

Christian Pfister et Natacha Valla, septembre 2020, 37 pages

L'opinion européenne en 2019

Dominique Reynié (dir.), éditions Marie B/collection Lignes de Repères, septembre 2020, 212 pages

Les assureurs face au défi climatique

Arnaud Chneiweiss et José Bardaji, août 2020, 33 pages

Changements de paradigme

Josef Konvitz, juillet 2020, 20 pages

Hongkong : la seconde rétrocession

Jean-Pierre Cabestan et Laurence Daziano, juillet 2020, 62 pages

Tsunami dans un verre d'eau

Regard sur le vote Europe Écologie-Les Verts aux élections municipales de 2014 et de 2020 dans 41 villes de plus de 100 000 habitants Sous la direction de Dominique Reynié, juillet 2020, 44 pages

Innovation politique 2019 (tome 2)

Fondapol, juin 2020, 412 pages

Innovation politique 2019 (tome 1)

Fondapol, juin 2020, 400 pages

Covid-19 - États-Unis, Chine, Russie, les grandes puissances inquiètent l'opinion

Victor Delage, juin 2020, 16 pages

De la distanciation sociale à la distanciation intime

Anne Muxel, juin 2020, 24 pages

Covid-19 : Cartographie des émotions en France

Madeleine Hamel, mai 2020, 24 pages

Ne gaspillons pas une crise

Josef Konvitz, avril 2020, 23 pages

Retraites : leçons des réformes suédoises

Kristoffer Lundberg, avril 2020, 37 pages

Retraites : leçons des réformes belges

Frank Vandenbroucke, février 2020, 40 pages

Les biotechnologies en Chine : un état des lieux

Aifang Ma, février 2020, 44 pages

Radiographie de l'antisémitisme en France

AJC Paris et Fondapol, janvier 2020, 32 pages

OGM et produits d'édition du génome : enjeux réglementaires et géopolitiques

Catherine Regnault-Roger, janvier 2020, 35 pages

Des outils de modification du génome au service de la santé humaine et animale

Catherine Regnault-Roger, janvier 2020, 32 pages

Des plantes biotech au service de la santé du végétal et de l'environnement

Catherine Regnault-Roger, janvier 2020, 32 pages

Le soldat augmenté : regards croisés sur l'augmentation des performances du soldat

CREC Saint-Cyr et Fondapol, décembre 2019, 128 pages

L'Europe face aux nationalismes économiques américain et chinois (3)

Emmanuel Combe, Paul-Adrien Hyppolite et Antoine Michon, novembre 2019, 52 pages

L'Europe face aux nationalismes économiques américain et chinois (2)

Emmanuel Combe, Paul-Adrien Hyppolite et Antoine Michon, novembre 2019, 40 pages

Les pratiques anticoncurrentielles étrangères

Emmanuel Combe, Paul-Adrien Hyppolite et Antoine Michon, novembre 2019, 40 pages

L'Europe face aux nationalismes économiques américain et chinois (1)

Emmanuel Combe, Paul-Adrien Hyppolite et Antoine Michon, novembre 2019, 36 pages

Politique de concurrence et industrie européenne

Emmanuel Combe, Paul-Adrien Hyppolite et Antoine Michon, novembre 2019, 36 pages

Les attentats islamistes dans le monde, 1979-2019

Fondapol, novembre 2019, 80 pages

Vers des prix personnalisés à l'heure du numérique ?

Emmanuel Combe, octobre 2019, 46 pages

2022, le risque populiste en France (vague 1)

Emmanuel Combe, octobre 2019, 44 pages

La Cour européenne des droits de l'homme, protectrice critiquée des « libertés invisibles »

Jean-Luc Sauron, octobre 2019, 48 pages

1939, l'alliance soviéto-nazie : aux origines de la fracture européenne

Stéphane Courtois, septembre 2019, 51 pages

Saxe et Brandebourg. Percée de l'AfD aux élections régionales du 1^{er} septembre 2019

Patrick Moreau, septembre 2019, 26 pages

Campements de migrants sans-abri : Comparaisons européennes et recommandations

Julien Damon, septembre 2019, 44 pages

Vox, la fin de l'exception espagnole

Astrid Barrio, août 2019, 36 pages

Élections européennes 2019. Le poids des électors comparé au poids électoral des groupes parlementaires

Raphaël Grelon et Guillemette Lano. Avec le concours de Victor Delage et Dominique Reynié, juillet 2019, 22 pages

Allô maman bobo (2). L'électorat urbain, de la gentrification au désenchantement
Nelly Garnier, juillet 2019, 40 pages

Allô maman bobo (1). L'électorat urbain, de la gentrification au désenchantement
Nelly Garnier, juillet 2019, 44 pages

L'affaire Séralini. L'impasse d'une science militante
Marcel Kuntz, juin 2019, 35 pages

Démocraties sous tension
Sous la direction de Dominique Reynié, mai 2019,
volume I, Les enjeux, 156 pages ; **volume II**, Les pays, 120 pages
Enquête réalisée en partenariat avec l'International Republican Institute

La longue gouvernance de Poutine
Michel Eltchaninoff, mai 2019, 31 pages

Politique du handicap : pour une société inclusive
Sophie Cluzel, avril 2019, 23 pages

Ferroviaire : ouverture à la concurrence, une chance pour la SNCF
David Valence et François Bouchard, mars 2019, 42 pages

Un an de populisme italien
Alberto Toscano, mars 2019, 33 pages

Une mosquée mixte pour un islam spirituel et progressiste
Eva Janadin et Anne-Sophie Monsinay, février 2019, 46 pages

Une civilisation électrique (2). Vers le réenchantement
Alain Beltran et Patrice Carré, février 2019, 34 pages

Une civilisation électrique (1). Un siècle de transformations
Alain Beltran et Patrice Carré, février 2019, 32 pages

Prix de l'électricité : entre marché, régulation et subvention
Jacques Percebois, février 2019, 42 pages

Vers une société post-carbone
Patrice Geoffron, février 2019, 36 pages

Énergie-climat en Europe : pour une excellence écologique
Emmanuel Tuchscherer, février 2019, 26 pages

Innovation politique 2018 (tome 2)
Fondapol, janvier 2019, 544 pages

Innovation politique 2018 (tome 1)
Fondapol, janvier 2019, 472 pages

L'opinion européenne en 2018
Dominique Reynié (dir.), éditions Marie B/collection Lignes de Repères, janvier 2019, 176 pages

La contestation animaliste radicale
Eddy Fougier, janvier 2019, 35 pages

Le numérique au secours de la santé
Serge Soudoplatoff, janvier 2019, 38 pages

Le nouveau pouvoir français et la coopération franco-japonaise
Fondapol, décembre 2018, 204 pages

Les apports du christianisme à l'unité de l'Europe
Jean-Dominique Durand, décembre 2018, 29 pages

La crise orthodoxe (2). Les convulsions, du XIX^e siècle à nos jours
Jean-François Colosimo, décembre 2018, 31 pages

La crise orthodoxe (1). Les fondations, des origines au XIX^e siècle
Jean-François Colosimo, décembre 2018, 28 pages

La France et les chrétiens d'Orient, dernière chance
Jean-François Colosimo, décembre 2018, 33 pages

Le christianisme et la modernité européenne (2)
Comprendre le retour de l'institution religieuse
Philippe Portier et Jean-Paul Willaime, décembre 2018, 30 pages

Le christianisme et la modernité européenne (1)
Récuser le déni
Philippe Portier et Jean-Paul Willaime, décembre 2018, 30 pages

Commerce illicite de cigarettes : les cas de Barbès-La Chapelle, Saint-Denis et Aubervilliers-Quatre-Chemins
Mathieu Zagrodzki, Romain Maneveau et Arthur Persais, novembre 2018, 64 pages

L'avenir de l'hydroélectricité
Jean-Pierre Corniou, novembre 2018, 41 pages

Retraites : Leçons des réformes italiennes

Michel Martone, novembre 2018, 33 pages

Les géants du numérique (2) : un frein à l'innovation ?

Paul-Adrien Hyppolite et Antoine Michon, novembre 2018, 77 pages

Les géants du numérique (1) : magnats de la finance

Paul-Adrien Hyppolite et Antoine Michon, novembre 2018, 56 pages

L'intelligence artificielle en Chine : un état des lieux

Aifang Ma, novembre 2018, 40 pages

Alternative für Deutschland : établissement électoral

Patrick Moreau, octobre 2018, 49 pages

Les Français jugent leur système de retraite

Fondapol, octobre 2018, 28 pages

Migrations : la France singulière

Didier Leschi, octobre 2018, 34 pages

Les Français face à la crise démocratique : Immigration, populisme, Trump, Europe...

AJC Europe et Fondapol, septembre 2018, 72 pages

La révision constitutionnelle de 2008 : un premier bilan**Préface d'Édouard Balladur et de Jack Lang**

Hugues Hourdin, octobre 2018, 28 pages

Les « Démocrates de Suède » : un vote anti-immigration

Johan Martinsson, septembre 2018, 41 pages

Les Suédois et l'immigration (2) : fin du consensus ?

Tino Sanandaji, septembre 2018, 33 pages

Les Suédois et l'immigration (1) : fin de l'homogénéité ?

Tino Sanandaji, septembre 2018, 35 pages

Éthiques de l'immigration

Jean-Philippe Vincent, juin 2018, 35 pages

Les addictions chez les jeunes (14-24 ans)

Fondapol, juin 2018, 56 pages

Enquête réalisée en partenariat avec la Fondation Gabriel Péri et le Fonds Actions Addictions

Villes et voitures : pour une réconciliation

Jean Coldefy, juin 2018, 40 pages

France : combattre la pauvreté des enfants

Julien Damon, mai 2018, 32 pages

Que pèsent les syndicats ?

Dominique Andolfatto, avril 2018, 40 pages

L'élan de la francophonie : pour une ambition française (2)

Benjamin Boutin, mars 2018, 28 pages

L'élan de la francophonie : une communauté de langue et de destin (1)

Benjamin Boutin, mars 2018, 28 pages

L'Italie aux urnes

Sofia Ventura, février 2018, 29 pages

L'intelligence artificielle : l'expertise partout accessible à tous

Serge Soudoplatoff, février 2018, 40 pages

L'innovation à l'ère du bien commun

Benjamin Boscher, Xavier Pavie, février 2018, 44 pages

Libérer l'islam de l'islamisme

Mohamed Louizi, janvier 2018, 64 pages

Gouverner le religieux dans un état laïc

Thierry Rambaud, janvier 2018, 36 pages

L'opinion européenne en 2017

Dominique Reynié (dir.), Fondapol, janvier 2018, 140 pages

Innovation politique 2017 (tome 2)

Fondapol, janvier 2018, 492 pages

Innovation politique 2017 (tome 1)

Fondapol, janvier 2018, 468 pages

Une « norme intelligente » au service de la réforme

Victor Fabre, Mathieu Kohmann, Mathieu Luinaud, décembre 2017, 28 pages

Autriche : virage à droite

Patrick Moreau, novembre 2017, 32 pages

Pour repenser le bac, réformons le lycée et l'apprentissage

Fayçal Hafied, novembre 2017, 55 pages

Où va la démocratie ?

Sous la direction de Dominique Reynié, Plon, octobre 2017, 320 pages

Violence antisémite en Europe 2005-2015

Johannes Due Enstad, septembre 2017, 31 pages

Pour l'emploi : la subrogation du crédit d'impôt des services à la personne

Bruno Despujol, Olivier Peraldi et Dominique Reynié, septembre 2017, 33 pages

Marché du travail : pour la réforme !

Fayçal Hafied, juillet 2017, 45 pages

Le fact-checking : une réponse à la crise de l'information et de la démocratie

Farid Gueham, juillet 2017, 49 pages

Notre-Dame- des-Landes : l'État, le droit et la démocratie empêchés

Bruno Hug de Larauze, mai 2017, 37 pages

France : les juifs vus par les musulmans. Entre stéréotypes et méconnaissances

Mehdi Ghouirgate, Iannis Roder et Dominique Schnapper, mai 2017, 38 pages

Dettes publiques : la mesurer, la réduire

Jean-Marc Daniel, avril 2017, 33 pages

Parfaire le paritarisme par l'indépendance financière

Julien Damon, avril 2017, 36 pages

Former, de plus en plus, de mieux en mieux. L'enjeu de la formation professionnelle

Olivier Faron, avril 2017, 31 pages

Les troubles du monde, l'islamisme et sa récupération populiste :

l'Europe démocratique menacée

Pierre-Adrien Hanania, AJC, Fondapol, mars 2017, 44 pages

Porno addiction : nouvel enjeu de société

David Reynié, mars 2017, 34 pages

Calais : miroir français de la crise migratoire européenne (2)

Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, mars 2017, 52 pages

Calais : miroir français de la crise migratoire européenne (1)

Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, mars 2017, 38 pages

L'actif épargne logement

Pierre-François Gouiffès, février 2017, 31 pages

Réformer : quel discours pour convaincre ?

Christophe de Voogd, février 2017, 37 pages

De l'assurance maladie à l'assurance santé

Patrick Negaret, février 2017, 34 pages

Hôpital : libérer l'innovation

Christophe Marques et Nicolas Bouzou, février 2017, 30 pages

Le Front national face à l'obstacle du second tour

Jérôme Jaffré, février 2017, 33 pages

La République des entrepreneurs

Vincent Lorphelin, janvier 2017, 37 pages

Des startups d'État à l'État plateforme

Pierre Pezziardi et Henri Verdier, janvier 2017, 36 pages

Vers la souveraineté numérique

Farid Gueham, janvier 2017, 31 pages

Repenser notre politique commerciale

Laurence Daziano, janvier 2017, 35 pages

Mesures de la pauvreté, mesures contre la pauvreté

Julien Damon, décembre 2016, 25 pages

L'Autriche des populistes

Patrick Moreau, novembre 2016, 59 pages

L'Europe face aux défis du pétro-solaire

Albert Bressand, novembre 2016, 34 pages

Le Front national en campagnes. Les agriculteurs et le vote FN

Eddy Fougier et Jérôme Fourquet, octobre 2016, 36 pages

Innovation politique 2016

Fondapol, PUF, octobre 2016, 758 pages

Le nouveau monde de l'automobile (2) : les promesses de la mobilité électrique

Jean-Pierre Corniou, octobre 2016, 48 pages

Le nouveau monde de l'automobile (1) : l'impasse du moteur à explosion

Jean-Pierre Corniou, octobre 2016, 34 pages

L'opinion européenne en 2016

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, septembre 2016, 224 pages

L'individu contre l'étatisme. Actualité de la pensée libérale française (XX^e siècle)

Jérôme Perrier, septembre 2016, 39 pages

L'individu contre l'étatisme. Actualité de la pensée libérale française (XIX^e siècle)

Jérôme Perrier, septembre 2016, 39 pages

Refonder l'audiovisuel public

Olivier Babeau, septembre 2016, 31 pages

La concurrence au défi du numérique

Charles-Antoine Schwerer, juillet 2016, 27 pages

Portrait des musulmans d'Europe : unité dans la diversité

Vincent Tournier, juin 2016, 51 pages

Portrait des musulmans de France : une communauté plurielle

Nadia Henni-Moulaï, juin 2016, 33 pages

La blockchain, ou la confiance distribuée

Yves Caseau et Serge Soudoplatoff, juin 2016, 35 pages

La gauche radicale : liens, lieux et luttes (2012-2017)

Sylvain Boulouque, mai 2016, 41 pages

Gouverner pour réformer : éléments de méthode

Erwan Le Noan et Matthieu Montjotin, mai 2016, 54 pages

Les zadistes (2) : la tentation de la violence

Eddy Fougier, avril 2016, 29 pages

Les zadistes (1) : un nouvel anticapitalisme

Eddy Fougier, avril 2016, 29 pages

Régionales (2) : les partis, contestés mais pas concurrencés

Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, mars 2016, 39 pages

Régionales (1) : vote FN et attentats

Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, mars 2016, 45 pages

Un droit pour l'innovation et la croissance

Sophie Vermeille, Mathieu Kohmann et Mathieu Luinaud, février 2016, 38 pages

Le lobbying : outil démocratique

Anthony Escurat, février 2016, 32 pages

Valeurs d'islam

Dominique Reynié (dir.), préface par le cheikh Khaled Bentounès, PUF, janvier 2016, 432 pages

Chiïtes et sunnites : paix impossible ?

Mathieu Terrier, janvier 2016, 29 pages

Projet d'entreprise : renouveler le capitalisme

Daniel Hurstel, décembre 2015, 29 pages

Le mutualisme : répondre aux défis assurantiels

Arnaud Chneiweiss et Stéphane Tisserand, novembre 2015, 32 pages

L'opinion européenne en 2015

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, novembre 2015, 140 pages

La noopolitique : le pouvoir de la connaissance

Idriss J. Aberkane, novembre 2015, 40 pages

Innovation politique 2015

Fondapol, PUF, octobre 2015, 576 pages

Good COP21, Bad COP21 (2) : une réflexion à contre-courant

Albert Bressand, octobre 2015, 35 pages

Good COP21, Bad COP21 (1) : le Kant européen et le Machiavel chinois

Albert Bressand, octobre 2015, 34 pages

PME : nouveaux modes de financement

Mohamed Abdesslam et Benjamin Le Pendeven, octobre 2015, 30 pages

Vive l'automobilisme ! (2). Pourquoi il faut défendre la route

Mathieu Flonneau et Jean-Pierre Orfeuill, octobre 2015, 32 pages

Vive l'automobilisme ! (1). Les conditions d'une mobilité conviviale

Mathieu Flonneau et Jean-Pierre Orfeuill, octobre 2015, 27 pages

Crise de la conscience arabo-musulmane

Malik Bezouh, septembre 2015, 25 pages

Départementales de mars 2015 (3) : le second tour
 Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, août 2015, 41 pages

Départementales de mars 2015 (2) : le premier tour
 Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, août 2015, 43 pages

Départementales de mars 2015 (1) : le contexte
 Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, août 2015, 30 pages

Enseignement supérieur : les limites de la « mastérisation »
 Julien Gonzalez, juillet 2015, 33 pages

Politique économique : l'enjeu franco-allemand
 Wolfgang Glomb et Henry d'Arcole, juin 2015, 22 pages

Les lois de la primaire. Celles d'hier, celles de demain
 François Bazin, juin 2015, 35 pages

Économie de la connaissance
 Idriss J. Aberkane, mai 2015, 40 pages

Lutter contre les vols et cambriolages : une approche économique
 Emmanuel Combe et Sébastien Daziano, mai 2015, 44 pages

Unir pour agir : un programme pour la croissance
 Alain Madelin, mai 2015, 42 pages

Nouvelle entreprise et valeur humaine
 Francis Mer, avril 2015, 21 pages

Les transports et le financement de la mobilité
 Yves Crozet, avril 2015, 23 pages

Numérique et mobilité : impacts et synergies
 Jean Coldefy, avril 2015, 24 pages

Islam et démocratie : face à la modernité
 Mohamed Beddy Ebnou, mars 2015, 27 pages

Islam et démocratie : les fondements
 Aḥmad Al-Raysuni, mars 2015, 27 pages

Les femmes et l'islam : une vision réformiste
 Asma Lamrabet, mars 2015, 36 pages

Éducation et islam
 Mustapha Cherif, mars 2015, 34 pages

Que nous disent les élections législatives partielles depuis 2012 ?
 Dominique Reynié, février 2015, 4 pages

L'islam et les valeurs de la République
 Saad Khiari, février 2015, 34 pages

Islam et contrat social
 Philippe Moulinet, février 2015, 29 pages

Le soufisme : spiritualité et citoyenneté
 Bariza Khiari, février 2015, 46 pages

L'humanisme et l'humanité en islam
 Ahmed Bouyerdene, février 2015, 46 pages

Éradiquer l'hépatite C en France : quelles stratégies publiques ?
 Nicolas Bouzou et Christophe Marques, janvier 2015, 32 pages

Coran, clés de lecture
 Tareq Oubrou, janvier 2015, 32 pages

Le pluralisme religieux en islam, ou la conscience de l'altérité
 Éric Geoffroy, janvier 2015, 28 pages

Mémoires à venir
 Dominique Reynié, janvier 2015, enquête réalisée en partenariat avec la Fondation pour la Mémoire de la Shoah, 156 pages

La classe moyenne américaine en voie d'effritement
 Julien Damon, décembre 2014, 31 pages

Pour une complémentaire éducation : l'école des classes moyennes
 Erwan Le Noan et Dominique Reynié, novembre 2014, 48 pages

L'antisémitisme dans l'opinion publique française. Nouveaux éclairages
 Dominique Reynié, novembre 2014, 44 pages

La politique de concurrence : un atout pour notre industrie
 Emmanuel Combe, novembre 2014, 42 pages

Européennes 2014 (2) : poussée du FN, recul de l'UMP et vote breton
 Jérôme Fourquet, octobre 2014, 44 pages

Européennes 2014 (1) : la gauche en miettes

Jérôme Fourquet, octobre 2014, 30 pages

Innovation politique 2014

Fondapol, PUF, octobre 2014, 554 pages

Énergie-climat : pour une politique efficace

Albert Bressand, septembre 2014, 47 pages

L'urbanisation du monde. Une chance pour la France

Laurence Daziano, juillet 2014, 34 pages

Que peut-on demander à la politique monétaire ?

Pascal Salin, mai 2014, 38 pages

Le changement, c'est tout le temps ! 1514 - 2014

Suzanne Baverez et Jean Sènié, mai 2014, 48 pages

Trop d'émigrés ? Regards sur ceux qui partent de France

Julien Gonzalez, mai 2014, 48 pages

L'opinion européenne en 2014

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, avril 2014, 284 pages

Taxer mieux, gagner plus

Robin Rivaton, avril 2014, 52 pages

L'État innovant (2) : diversifier la haute administration

Kevin Brookes et Benjamin Le Pendeven, mars 2014, 35 pages

L'État innovant (1) : renforcer les think tanks

Kevin Brookes et Benjamin Le Pendeven, mars 2014, 43 pages

Pour un new deal fiscal

Gianmarco Monsellato, mars 2014, 8 pages

Faire cesser la mendicité avec enfants

Julien Damon, mars 2014, 35 pages

Le low cost, une révolution économique et démocratique

Emmanuel Combe, février 2014, 52 pages

Un accès équitable aux thérapies contre le cancer

Nicolas Bouzou, février 2014, 52 pages

Réformer le statut des enseignants

Luc Chatel, janvier 2014, 7 pages

Un outil de finance sociale : les social impact bonds

Yan de Kerorguen, décembre 2013, 27 pages

Pour la croissance, la débureaucratiation par la confiance

Pierre Pezziardi, Serge Soudoplatoff et Xavier Quérat-Hément, novembre 2013, 37 pages

Les valeurs des Franciliens

Guénaëlle Gault, octobre 2013, 22 pages

Sortir d'une grève étudiante : le cas du Québec

Jean-Patrick Brady et Stéphane Paquin, octobre 2013, 31 pages

Un contrat de travail unique avec indemnités de départ intégrées

Charles Beigbeder, juillet 2013, 5 pages

L'opinion européenne en 2013

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, juillet 2013, 268 pages

La nouvelle vague des émergents : Bangladesh, Éthiopie, Nigeria, Indonésie, Vietnam, Mexique

Laurence Daziano, juillet 2013, 29 pages

Transition énergétique européenne : bonnes intentions et mauvais calculs

Albert Bressand, juillet 2013, 33 pages

La démobilité : travailler, vivre autrement

Julien Damon, juin 2013, 35 pages

Le Kapital. Pour rebâtir l'industrie

Christian Saint-Étienne et Robin Rivaton, avril 2013, 32 pages

Code éthique de la vie politique et des responsables publics en France

Les Arvernes, Fondapol, avril 2013, 12 pages

Les classes moyennes dans les pays émergents

Julien Damon, avril 2013, 26 pages

Innovation politique 2013

Fondapol, PUF, janvier 2013, 652 pages

Relancer notre industrie par les robots (2) : les stratégies

Robin Rivaton, décembre 2012, 30 pages

Relancer notre industrie par les robots (1) : les enjeux

Robin Rivaton, décembre 2012, 40 pages

La compétitivité passe aussi par la fiscalité

Aldo Cardoso, Michel Didier, Bertrand Jacquillat, Dominique Reynié et Grégoire Sentilhes, décembre 2012, 20 pages

Une autre politique monétaire pour résoudre la crise

Nicolas Goetzmann, décembre 2012, 28 pages

La nouvelle politique fiscale rend-elle l'ISF inconstitutionnel ?

Aldo Cardoso, novembre 2012, 5 pages

Fiscalité : pourquoi et comment un pays sans riches est un pays pauvre...

Bertrand Jacquillat, octobre 2012, 30 pages

Youth and Sustainable Development

Fondapol/Nomadéris/United Nations, juin 2012, 80 pages

La philanthropie. Des entrepreneurs de solidarité

Francis Charhon, mai / juin 2012, 34 pages

Les chiffres de la pauvreté : le sens de la mesure

Julien Damon, mai 2012, 30 pages

Libérer le financement de l'économie

Robin Rivaton, avril 2012, 40 pages

L'épargne au service du logement social

Julie Merle, avril 2012, 32 pages

L'opinion européenne en 2012

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, mars 2012, 210 pages

Valeurs partagées

Dominique Reynié (dir.), PUF, mars 2012, 362 pages

Les droites en Europe

Dominique Reynié (dir.), PUF, février 2012, 552 pages

Innovation politique 2012

Fondapol, PUF, janvier 2012, 648 pages

L'école de la liberté : initiative, autonomie et responsabilité

Charles Feuillerade, janvier 2012, 27 pages

Politique énergétique française (2) : les stratégies

Rémy Prud'homme, janvier 2012, 31 pages

Politique énergétique française (1) : les enjeux

Rémy Prud'homme, janvier 2012, 36 pages

Révolution des valeurs et mondialisation

Luc Ferry, janvier 2012, 27 pages

Quel avenir pour la social-démocratie en Europe ?

Sir Stuart Bell, décembre 2011, 32 pages

La régulation professionnelle : des règles non étatiques pour mieux responsabiliser

Jean-Pierre Teyssier, décembre 2011, 34 pages

L'hospitalité : une éthique du soin

Emmanuel Hirsch, décembre 2011, 29 pages

12 idées pour 2012

Fondapol, décembre 2011, 110 pages

Les classes moyennes et le logement

Julien Damon, décembre 2011, 40 pages

Réformer la santé : trois propositions

Nicolas Bouzou, novembre 2011, 30 pages

Le nouveau Parlement : la révision du 23 juillet 2008

Jean-Félix de Bujadoux, novembre 2011, 32 pages

La responsabilité

Alain-Gérard Slama, novembre 2011, 32 pages

Le vote des classes moyennes

Élisabeth Dupoirier, novembre 2011, 40 pages

La compétitivité par la qualité

Emmanuel Combe et Jean-Louis Mucchielli, octobre 2011, 32 pages

Les classes moyennes et le crédit

Nicolas Pécourt, octobre 2011, 40 pages

Portrait des classes moyennes

Laure Bonneval, Jérôme Fourquet et Fabienne Gomant, octobre 2011, 36 pages

Morale, éthique, déontologie

Michel Maffesoli, octobre 2011, 33 pages

Sortir du communisme, changer d'époque

Stéphane Courtois (dir.), PUF, octobre 2011, 672 pages

L'énergie nucléaire après Fukushima : incident mineur ou nouvelle donne ?

Malcolm Grimston, septembre 2011, 15 pages

La jeunesse du monde

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, septembre 2011, 132 pages

Pouvoir d'achat : une politique

Emmanuel Combe, septembre 2011, 42 pages

La liberté religieuse

Henri Madelin, septembre 2011, 31 pages

Réduire notre dette publique

Jean-Marc Daniel, septembre 2011, 35 pages

Écologie et libéralisme

Corine Pelluchon, août 2011, 40 pages

Valoriser les monuments historiques : de nouvelles stratégies

Wladimir Mitrofanoff et Christiane Schmuckle-Mollard, juillet 2011, 22 pages

Contester les technosciences : leurs raisons

Eddy Fougier, juillet 2011, 34 pages

Contester les technosciences : leurs réseaux

Sylvain Boulouque, juillet 2011, 28 pages

La fraternité

Paul Thibaud, juin 2011, 26 pages

La transformation numérique au service de la croissance

Jean-Pierre Corniou, juin 2011, 45 pages

L'engagement

Dominique Schnapper, juin 2011, 26 pages

Liberté, Égalité, Fraternité

André Glucksmann, mai 2011, 30 pages

Quelle industrie pour la défense française ?

Guillaume Lagane, mai 2011, 21 pages

La religion dans les affaires : la responsabilité sociale de l'entreprise

Aurélien Acquier, Jean-Pascal Gond et Jacques Igalens, mai 2011, 33 pages

La religion dans les affaires : la finance islamique

Lila Guermas-Sayegh, mai 2011, 28 pages

Où en est la droite ? L'Allemagne

Patrick Moreau, avril 2011, 50 pages

Où en est la droite ? La Slovaquie

Étienne Boisserie, avril 2011, 35 pages

Qui détient la dette publique ?

Guillaume Leroy, avril 2011, 36 pages

Le principe de précaution dans le monde

Nicolas de Sadeleer, mars 2011, 33 pages

Comprendre le Tea Party

Henri Hude, mars 2011, 31 pages

Où en est la droite ? Les Pays-Bas

Niek Pas, mars 2011, 31 pages

Productivité agricole et qualité des eaux

Gérard Morice, mars 2011, 36 pages

L'Eau : du volume à la valeur

Jean-Louis Chaussade, mars 2011, 27 pages

Eau : comment traiter les micropolluants ?

Philippe Hartemann, mars 2011, 34 pages

Eau : défis mondiaux, perspectives françaises

Gérard Payen, mars 2011, 56 pages

L'irrigation pour une agriculture durable

Jean-Paul Renoux, mars 2011, 38 pages

Gestion de l'eau : vers de nouveaux modèles

Antoine Frérot, mars 2011, 28 pages

Où en est la droite ? L'Autriche

Patrick Moreau, février 2011, 36 pages

La participation au service de l'emploi et du pouvoir d'achat

Jacques Perche et Antoine Pertinax, février 2011, 28 pages

Le tandem franco-allemand face à la crise de l'euro

Wolfgang Glomb, février 2011, 34 pages

2011, la jeunesse du monde

Dominique Reynié (dir.), janvier 2011, 88 pages

L'opinion européenne en 2011

Dominique Reynié (dir.), Édition Lignes de Repères, janvier 2011, 254 pages

Administration 2.0

Thierry Weibel, janvier 2011, 45 pages

Où en est la droite ? La Bulgarie

Antony Todorov, décembre 2010, 28 pages

Le retour du tirage au sort en politique

Gil Delannoï, décembre 2010, 34 pages

La compétence morale du peuple

Raymond Boudon, novembre 2010, 26 pages

L'Académie au pays du capital

Bernard Belloc et Pierre-François Mourier, PUF, novembre 2010, 222 pages

Pour une nouvelle politique agricole commune

Bernard Bachelier, novembre 2010, 27 pages

Sécurité alimentaire : un enjeu global

Bernard Bachelier, novembre 2010, 27 pages

Les vertus cachées du low cost aérien

Emmanuel Combe, novembre 2010, 36 pages

Innovation politique 2011

Fondapol, PUF, novembre 2010, 676 pages

Défense : surmonter l'impasse budgétaire

Guillaume Lagane, octobre 2010, 30 pages

Où en est la droite ? L'Espagne

Joan Marcet, octobre 2010, 34 pages

Les vertus de la concurrence

David Sraer, septembre 2010, 40 pages

Internet, politique et coproduction citoyenne

Robin Berjon, septembre 2010, 28 pages

Où en est la droite ? La Pologne

Dominika Tomaszewska-Mortimer, août 2010, 38 pages

Où en est la droite ? La Suède et le Danemark

Jacob Christensen, juillet 2010, 40 pages

Quel policier dans notre société ?

Mathieu Zagrodzki, juillet 2010, 24 pages

Où en est la droite ? L'Italie

Sofia Ventura, juillet 2010, 32 pages

Crise bancaire, dette publique : une vue allemande

Wolfgang Glomb, juillet 2010, 22 pages

Dette publique, inquiétude publique

Jérôme Fourquet, juin 2010, 28 pages

Une régulation bancaire pour une croissance durable

Nathalie Janson, juin 2010, 30 pages

Quatre propositions pour rénover notre modèle agricole

Pascal Perri, mai 2010, 28 pages

Régionales 2010 : que sont les électeurs devenus ?

Pascal Perrineau, mai 2010, 52 pages

L'opinion européenne en 2010

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, mai 2010, 245 pages

Pays-Bas : la tentation populiste

Christophe de Voogd, mai 2010, 43 pages

Quatre idées pour renforcer le pouvoir d'achat

Pascal Perri, avril 2010, 26 pages

Où en est la droite ? La Grande-Bretagne

David Hanley, avril 2010, 30 pages

Renforcer le rôle économique des régions

Nicolas Bouzou, mars 2010, 28 pages

Réduire la dette grâce à la Constitution

Jacques Delpla, février 2010, 54 pages

Stratégie pour une réduction de la dette publique française

Nicolas Bouzou, février 2010, 30 pages

Iran : une révolution civile ?

Nader Vahabi, novembre 2009, 16 pages

Où va la politique de l'église catholique ? D'une querelle du libéralisme à l'autre

Émile Perreau-Saussine, octobre 2009, 26 pages

Agir pour la croissance verte

Valéry Morron et Déborah Sanchez, octobre 2009, 8 pages

L'économie allemande à la veille des législatives de 2009

Nicolas Bouzou et Jérôme Duval-Hamel, septembre 2009, 7 pages

Élections européennes 2009 : analyse des résultats en Europe et en France

Corinne Deloy, Dominique Reynié et Pascal Perrineau, septembre 2009, 50 pages

Retour sur l'alliance soviéto-nazie, 70 ans après

Stéphane Courtois, juillet 2009, 16 pages

L'État administratif et le libéralisme. Une histoire française

Lucien Jaume, juin 2009, 26 pages

La politique européenne de développement : une réponse à la crise de la mondialisation ?

Jean-Michel Debrat, juin 2009, 30 pages

**La protestation contre la réforme du statut des enseignants-chercheurs :
défense du statut, illustration du statu quo**

Suivi d'une discussion entre l'auteur et Bruno Bensasson David Bonneau, mai 2009, 40 pages

La lutte contre les discriminations liées à l'âge en matière d'emploi

Élise Muir (dir.), mai 2009, 65 pages

Quatre propositions pour que l'Europe ne tombe pas dans le protectionnisme

Nicolas Bouzou, mars 2009, 12 pages

Après le 29 janvier : la fonction publique contre la société civile ?

Une question de justice sociale et un problème démocratique

Dominique Reynié, mars 2009, 22 pages

La réforme de l'enseignement supérieur en Australie

Zoe McKenzie, mars 2009, 74 pages

Les réformes face au conflit social

Dominique Reynié, janvier 2009, 14 pages

L'opinion européenne en 2009

Dominique Reynié (dir.), Éditions Lignes de Repères, mars 2009, 237 pages

Travailler le dimanche : qu'en pensent ceux qui travaillent le dimanche ?

Sondage, analyse, éléments pour le débat

Dominique Reynié, janvier 2009, 18 pages

Stratégie européenne pour la croissance verte

Elvire Fabry et Damien Tresallet (dir.), novembre 2008, 125 pages

**Défense, immigration, énergie : regards croisés franco-allemands
sur trois priorités de la présidence française de l'UE**

Elvire Fabry, octobre 2008, 35 pages

Le débat public a besoin de la Fondapol et la Fondapol a besoin de vous!

Pour préserver son indépendance et conduire sa mission d'utilité publique, la Fondapol, institution de la société civile, a besoin du soutien des entreprises et des particuliers.

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 14 avril 2004, la Fondapol peut recevoir des dons et des legs des particuliers et des entreprises.

Vous êtes une entreprise, un organisme, une association

Votre entreprise bénéficie d'une réduction d'impôt de 60 % du montant des dons versés imputer directement sur l'IS (ou le cas échéant sur l'IR), dans la limite de 5% du chiffre d'affaires HT (report possible durant 5 ans) (art. 238 *bis* du CGI).

Dans le cas d'un don de 10 000 €, vous pourrez déduire 6 000 € d'impôt, votre contribution aura effectivement coûté 4 000 € à votre entreprise.

Vous êtes un particulier

Au titre de l'IR, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt de 66 % du montant des dons versés, dans la limite de 20 % du revenu imposable (report possible durant 5 ans) ;

Au titre de l'IFI, vous bénéficiez d'une réduction d'impôt de 75 % du montant des dons versés, dans la limite de 50 000 €.

Dans le cas d'un don de 1 000 €, vous pourrez déduire 660 € de votre IR ou 750 € de votre IFI.

contact : Anne Flambert + 33 (0)1 47 53 67 09 _ anne.flambert@fondapol.org

Je soutiens la Fondapol
voici ma contribution de :

100 € 500 € 1000 € 5000 €
 10000 € 50000 € Autre montant : _____ €

Je choisis de faire un don :

- À titre personnel
 Au titre de la société suivante : _____

Destinataire du reçu fiscal : _____

N° _____ Rue _____

Code postal _____ Ville _____

- Par chèque, à l'ordre de
la Fondation pour l'innovation politique
 Par virement bancaire daté du : _____
au profit du compte
Fondation pour l'innovation politique
à la Caisse des dépôts et consignations : _____

IBAN : FR77 4003 1000 0100 0029 9345 Z16

BIC : CDCGFRPPXXX

À renvoyer à :

Fondation pour
l'innovation
politique
11, rue de
Grenelle
75007 Paris

Contact :

Anne Flambert
Responsable
administratif
et financier
01 47 53 67 09



CONTRIBUTION À LA MISSION FLASH DE CLARIFICATION DU FINANCEMENT DES RETRAITES

Par Jean-Pascal BEAUFRET

La présente note vise à contribuer à la mission « flash » de clarification du financement des retraites que François Bayrou, Premier ministre, a chargé la Cour des Comptes de réaliser lors de sa déclaration de politique générale du 14 janvier 2025.

La note détaille le besoin de financement actuel aux bornes du système des retraites et sa contribution importante (-69 Mds d'euros en 2023 et -81 Mds d'euros prévus en 2024) au déficit des administrations publiques, comparable aux années antérieures mais accru en 2024 par l'indexation des prestations.

L'écart entre les publications du Conseil d'orientation des retraites (COR) avec la réalité vient notamment de la présentation des comptes de l'État, des comptes sociaux et des comptes de la nation qui ne permet pas d'identifier directement le poids de la protection sociale, et en particulier des retraites, dans les déficits publics.

Ainsi, il est absurde d'afficher encore en juin 2024 un solde excédentaire du système de retraites de 3,8 Mds d'euros pour 2023, alors que cette année-là, le système aura nécessité, au-delà de 256 Mds d'euros de cotisations (64 % des produits du système), à taux élevé de 28 % avant allègements, l'affectation dans les lois de financement de 131 Mds d'euros de ressources publiques additionnelles (53 Mds d'euros d'impôts, soit 14 % des produits et 78 Mds d'euros de subventions, soit 20 % des produits) qui toutes auraient réduit le déficit public de l'année ou auraient financé d'autres actions, si elles n'avaient pas dû être affectées aux 389 Mds d'euros de charges de la protection vieillesse. Cet emploi de ressources publiques additionnelles aux cotisations pour financer les retraites représente plus de 20 % des ressources fiscales nettes encaissées par l'ensemble des administrations en 2023.

La note veut établir une situation aussi précise que possible de l'ensemble des retraites en comptabilité de la Sécurité sociale, en reclassant les ressources par origine et par nature. Enfin, des suggestions sont présentées pour modifier ces comptes-rendus dans le but d'instaurer une réelle transparence qui conditionne la qualité du débat démocratique et de la décision publique.

Les médias

**ANTHROPO
TECHNIE**
LES ENJEUX DE L'HUMAIN AUGMENTÉ



Le site internet

fondapol.org



Les données en open data

data.fondapol.org



ISBN : 978-2-36408-349-3

5 €