

Controverse autour du « déficit caché » du système des retraites

Jean-Pascal Beaufret, ancien inspecteur des finances, dénonce des « artifices de présentation » de la part de l'Etat sur la santé réelle de la branche vieillesse

ENQUÊTE

Les pouvoirs publics n'ont pas dit la vérité sur la situation financière du système de retraites. Depuis des mois, cette affirmation aussi intrigante que contestée est portée par un homme : Jean-Pascal Beaufret. Pour le plus grand nombre, il s'agit d'un parfait inconnu. Mais tous ceux qui s'intéressent de près à la matière savent qui il est et ont pu observer que ses arguments avaient fait mouche chez des personnalités éminentes, parmi lesquelles François Bayrou, le président du MoDem les ayant repris dans un rapport publié fin 2022, en sa qualité de haut-commissaire au plan. Les positions de MM. Beaufret et Bayrou ont eu un retentissement si fort qu'elles donneront lieu à un débat, le 21 septembre, en présence des intéressés, lors d'une réunion du Conseil d'orientation des retraites (COR).

Avant de croiser le fer sur les régimes de pension, M. Beaufret a occupé des responsabilités haut placées, au sein de l'appareil d'Etat et dans le privé. Diplômé de l'ENA et de HEC, cet ancien inspecteur des finances a été propulsé à la tête de la direction générale des impôts, de 1997 à 1999, puis embauché dans des groupes industriels et bancaires. Tout au long de sa carrière, il a jonglé avec les chiffres. Et il continue, aujourd'hui, à 72 ans, de s'adonner à cet exercice, en malaxant les mille et une statistiques relatives à notre système par répartition. C'est devenu une sorte de mission – une obsession, ironisent ses détracteurs –, qui l'amène à échanger, depuis quelques années, avec des interlocuteurs d'horizons variés : M. Bayrou, donc, mais aussi des hauts fonctionnaires, des représentants du COR, des experts, etc.

Un déséquilibre structurel

Récemment, il a exposé le fruit de ses cogitations dans un article publié par la revue *Commentaire* (édition de l'été 2023). Son propos est abrasif. Pour lui, le gouvernement, le Parlement et la Cour des comptes « ont renoncé à attirer l'attention de l'opinion publique » sur la « réalité financière » de la branche vieillesse. Ces institutions se sont abstenues de livrer un état des lieux sincère « en se protégeant derrière une organisation juridique et comptable » qui s'avère illisible pour le commun des mortels et, surtout, trompeuse, selon lui. « Il est difficile de penser que de tels artifices de présentation (...) aient été maintenus de manière involontaire », glisse-t-il. Un euphémisme poli qui peut laisser penser que les élites ont sciemment berné le peuple.

Ce qui agace M. Beaufret, c'est que le COR puisse indiquer, sur la base de règles retenues par l'exécutif et la représentation nationale, que le système de retraites

est, actuellement, « dans le vert », avec un excédent de près de 900 millions d'euros en 2021 et de 4,4 milliards en 2022. Ces montants sont fallacieux, d'après l'expert de la direction générale des impôts, pour au moins trois raisons. D'abord, ils passent sous silence le fait que deux caisses (fonctionnaires de l'Etat d'un côté, agents des hôpitaux et des collectivités locales de l'autre) sont considérées comme étant à l'équilibre grâce à des « surcotisations », c'est-à-dire des contributions des employeurs publics dont le taux est beaucoup plus important que celui qui est pratiqué pour les salariés du privé. En outre, l'Etat met la main à la poche pour apurer les comptes des régimes spéciaux. Enfin, des organismes sociaux, comme l'Unédic, endossent des dépenses liées aux pensions des travailleurs du secteur marchand.

Au total, ces trois flux d'argent (surcotisation, dotations en faveur des régimes spéciaux, subsides versés par des caisses de protection sociale) s'élevaient à un peu plus de 70 milliards d'euros en 2021. Pour M. Beaufret, cette somme fait « partie du déficit public », car elle correspond, à ses yeux, à des subventions sans lesquelles le système de retraites serait dans le rouge si celui-ci ne devait être financé que par les recettes qui lui sont normalement destinées. Ce « trou » est structurel, écrit-il : pour la seule période allant de début 2017 à fin 2021, il équivaut à « plus de 350 milliards, soit 53 % » de la dette publique nouvelle durant ces cinq années.

M. Beaufret ajoute qu'une très large partie du déséquilibre est imputable à deux facteurs. L'un est démographique : les comptes des régimes de fonctionnaires sont sous tension, car le ratio entre le nombre de personnes qui cotisent et le nombre de celles qui sont retraitées se dégrade, tout en étant plus faible que pour le privé. Autre élément contribuant à faire flamber la facture : « la solidarité », qui se traduit, notamment, par la possibilité offerte aux agents relevant des catégories « actives » et « super-actives » (policiers, aides-soignants, etc.), ainsi qu'aux militaires, de prendre leur retraite plus tôt que les autres. Finalement, il trouve « très surprenant qu'aucune communication n'ait été faite sur l'ampleur des besoins de financement », en particulier lors de l'examen de la réforme qui a repoussé à 64 ans l'âge légal de départ. « La qualité des débats parlementaires, l'information de l'opinion et la transparence des finances publiques ont continué à être sacrifiées », déplore-t-il.

Au sein de l'exécutif comme de la majorité parlementaire, on réfute ces critiques. « La question soulevée par Jean-Pascal Beaufret peut, bien sûr, être discutée, mais, contrairement à ce que celui-ci affirme, le gouvernement n'a pas cherché à masquer des données ou à enjoliver la situation financière des caisses de retraite, prises dans leur globalité », objecte l'entourage de la première ministre, Elisabeth Borne. « En tant que rapporteure générale des comptes de la Sécurité sociale, je ne peux pas laisser croire qu'il y a un « déficit caché », enchaîne Stéphanie Rist, députée (Renaissance) du Loiret. Pour elle, il est « très exagéré » de soutenir que le gouvernement, la représentation nationale et la

Cour des comptes n'ont pas voulu éclairer la population « sur les déficits annuels, inclus dans celui de l'Etat et des autres administrations sociales ou locales, pour financer directement les caisses de retraite ». Selon l'élue macroniste, « ces débats ont bien eu lieu, en particulier en commission », au cours des travaux sur le projet de loi réformant le système des retraites.

Matignon comme M^{me} Rist font implicitement valoir que les éléments sur lesquels s'appuie M. Beaufret pour développer son analyse apparaissent dans des textes officiels : lois de financement, rapports du COR et de la commission des comptes de la Sécurité sociale, etc. Il suffit de s'y référer, par exemple, pour avoir une idée précise des taux de cotisation au profit des pensions des fonctionnaires et pour constater qu'ils sont supérieurs au pourcentage appliqué aux entreprises pour les travailleurs du privé.

Débat conceptuel

Ces documents ne sont bien sûr pas forcément connus du grand public, mais ils sont accessibles à toute personne qui prétend sérieusement s'intéresser aux retraites. Quelqu'un qui juge la contribution employeur de l'Etat excessive peut, d'ores et déjà, très bien le faire à partir des chiffres des rapports officiels », estime Patrick Aubert, de l'Institut des politiques publiques. « La participation de l'Etat-patron est mentionnée depuis des années dans les travaux du COR et dans les lois de finances soumises aux parlementaires, renchérit François Ecalte, ex-magistrat de la Cour des comptes et animateur du site Internet Fipeco sur les finances publiques. Rien n'est dissimulé, même si on peut toujours déplorer que certains chiffres exposés par Jean-Pascal Beaufret ne soient pas diffusés plus largement. »

La controverse montre combien le calcul du déficit des retraites et la présentation des comptes publics reposent sur des normes. Celles qui font référence habituellement partent du « principe que les régimes de fonctionnaires de l'Etat et certains régimes spéciaux sont équilibrés », explique M. Ecalte. Jean-Pascal Beaufret, lui, essaie d'imposer une autre vision des choses « qui donne l'impression qu'il n'y a pas d'autres solutions que celles qu'il préconise, mais ses choix restent, à mon sens, toujours de l'ordre de la convention comptable », confie M. Aubert. « Il n'existe pas une seule vérité ou une seule manière parfaite de procéder », complète François Ecalte.

Il est tentant de renvoyer dos à dos les protagonistes. « Le COR, qui est tenu de suivre des règles dans la manière de dépendre la situation, ne cache pas de déficit. Mais la thèse de Jean-Pascal Beaufret n'est pas dénuée de fondements. L'un et l'autre ont deux approches différentes », résume Jean-Jacques Marrette, ex-directeur général de la caisse complémentaire du privé Agirc-Arrco. A ses yeux, le véritable problème tient à l'opacité « sur les concours financiers de l'Etat dans le système de retraites » : « Il existe des flux multiples acheminés par des entrelacs de tuyaux dans lesquels il est difficile de se retrouver. »

Est-ce que la démarche de M. Beaufret est susceptible de soustraire les citoyens des ténèbres ? « C'est quand même un débat conceptuel, dont je ne suis pas com-

plètement certain – c'est un avis personnel – qu'il aurait vraiment permis d'éclairer les débats au moment de la réforme des retraites », a déclaré Franck von Lenep, le responsable de la direction de la Sécurité sociale, lors d'une rencontre organisée le 27 juin par l'Association des journalistes de l'information sociale. En même temps, a-t-il nuancé, c'est « très bien » que les opinions se confrontent, le 21 septembre, au COR. Il s'agit d'une réflexion intéressante, selon lui, même s'il n'est « pas sûr qu'on en sorte quelque chose de très opérationnel ». M. Aubert, de son côté, est plus direct : « Je doute que l'article dans *Commentaire* contribue in fine à une plus grande transparence et à une meilleure qualité du débat public, vu le choix de le formuler sur un ton qui sonne en partie complotiste. »

Le point de vue de M. Beaufret remet, en tout cas, en lumière le fait que notre système par répartition aspire des ressources d'origine diverses, à un niveau très significatif et en sollicitant fortement l'Etat, alors que les finances publiques sont en mauvais état. « La France dépense beaucoup plus que ses voisins pour les retraites. L'écart avec le reste de l'Union européenne et les pays comparables suivis par le COR atteint environ 2 points de PIB, soit 50 milliards d'euros », souligne Fipadict, un enseignant du supérieur en économie et en finances publiques qui écrit sous pseudonyme pour le magazine *Alternatives économiques* et le cercle de réflexion Terra Nova. En parallèle, rappelle-t-il, « nous souhaitons consacrer davantage de crédits dans de nombreux domaines (climat, défense...) et en préserver beaucoup d'autres (santé, éducation...) ». Dès lors, des choix s'imposent, selon lui, mais avec discernement : « Il serait préférable de partir de l'effort de re-

« Je ne peux pas laisser croire qu'il y a un « déficit caché » »

STÉPHANIE RIST
députée (Renaissance),
rapporteuse des comptes
de la Sécurité sociale

dressement des comptes publics souhaité et de se demander ensuite quelle part des économies doit être portée par les régimes de pension, en fonction des arbitrages avec les autres besoins sociaux. »

Si l'on veut réduire les dépenses de retraites (ou leur progression), les calculs de M. Beaufret pourraient suggérer l'hypothèse d'une diminution de la contribution de l'Etat-employeur. Mais ce raisonnement reviendrait à considérer que « le taux de cette contribution est « anormal », remarque Elisabeth Doineau, rapporteuse générale de la commission des affaires sociales du Sénat et élue Union centriste de la Mayenne. Or, poursuit-elle, le COR a prouvé que les taux applicables dans le public et dans le privé seraient similaires si les régimes étaient placés « sur un pied d'égalité », s'agissant notamment de la proportion de cotisants par rapport aux retraités. De surcroît, signale-t-elle, si l'Etat-patron amoindrait sa quote-part, il en résulterait une diminution des dépenses de retraites et, par voie de conséquence, « des pensions servies ». « Cela, conclut M^{me} Doineau, aucun gouvernement ne pourrait décemment le proposer. » Qu'il s'agisse de la méthode pour énoncer un diagnostic ou des remèdes à administrer, le thème des retraites n'a pas fini de nourrir la polémique. ■

BERTRAND BISSUEL

SANTÉ
Prévention contre la
bronchiolite : « un des
enjeux de la rentrée »

Le déploiement d'un traitement préventif contre la bronchiolite des nourrissons constituera « un des grands enjeux de la rentrée », a déclaré mercredi le ministre de la santé, au lendemain du feu vert de la Haute Autorité de santé au remboursement de cet anticorps. Celui-ci sera disponible dès septembre. « Au côté d'une campagne d'information rappelant aux parents les gestes simples de prévention et la conduite à tenir en cas de symptômes, le déploiement de ce nouveau traitement sera la démonstration que la prévention et la politique de soin sont intimement liées », a ajouté Aurélie Rousseau. En France, on estime que la bronchiolite touche chaque hiver près de 30 % des enfants de moins de 2 ans, soit environ 480 000 cas par an, et 2 % à 3 % des nourrissons de moins de 1 an sont hospitalisés pour une forme sévère. – (AFP)

Au moins 80 morts
de plus que la normale
en France pendant
la canicule de juillet

Il y a eu au moins 80 décès de plus que la normale au cours des quelques jours de canicule qui ont frappé la France début juillet, selon les estimations de Santé publique France publiées mercredi, premier bilan qui reste à consolider. Par ailleurs, l'agence de santé publique fait état de deux décès pouvant être considérés comme des accidents du travail liés à la chaleur. – (AFP)



PODCASTS
Le goût de M

INSTAGRAM
@M_magazine

EN VENTE DÈS DEMAIN