

# RETRAITES, MÉCOMPTES ET DÉFICITS PUBLICS

Quand un baromètre officiel sous-évalué  
nuit au débat public depuis 20 ans

Nicolas Marques

Septembre 2022





**L'Institut économique Molinari (IEM)** est un organisme de recherche et d'éducation dont la mission est de favoriser une meilleure compréhension des phénomènes et défis économiques, en les rendant accessibles au grand public. A cet effet, il effectue des recherches scientifiques, organise des cercles de réflexion, édite des publications, propose des formations et toutes formes d'enseignement en ce sens.

L'IEM est une organisation à but non lucratif, financée par les cotisations volontaires de ses membres, individus, fondations ou entreprises. Affirmant son indépendance intellectuelle, il n'accepte aucune subvention publique.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Photo : Thermomètre sur miroir, AntonioFoto, shutterstock.

©2022 Institut économique Molinari

ISBN 978-2-931091-11-1

Dépôt légal 4<sup>ème</sup> trimestre 2022.

Contact : [postmaster@institutmolinari.org](mailto:postmaster@institutmolinari.org)

Site Internet : [www.institutmolinari.org](http://www.institutmolinari.org)

# RETRAITES, MÉCOMPTES ET DÉFICITS PUBLICS

Quand un baromètre officiel sous-évalué  
nuit au débat public depuis 20 ans

Septembre 2022

Nicolas Marques

Institut Économique Molinari | Paris-Bruxelles

« Une administration a toujours quelque hésitation à livrer des renseignements sur sa gestion.

Pour vivre heureux, vivons cachés est une ligne de conduite de bonne renommée. »

Alfrey Sauvy (1949), *Le pouvoir et l'opinion*.

## SOMMAIRE

SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE.....	7
Le COR oublie 33 milliards de subventions compensant chaque année le déséquilibre des retraites des fonctionnaires.....	7
L'Etat en France a été particulièrement imprévoyant face au vieillissement.....	8
RETRAITES, UN INDICATEUR DE DÉSÉQUILIBRE TROMPEUR .....	10
Un indicateur de déséquilibre structurellement sous-évalué.....	10
Mal mesurer nuit au débat public et empêche de faire les bons choix .....	12
LE CALCUL DU DEFICIT DU COR CORRIGE AVEC LE DEFICIT DE L'ETAT (CALCUL MINORANT) .....	15
En moyenne 0,4 % du PIB par an de déficits de l'Etat ne sont pas pris en compte depuis 2002, soit 10 milliards d'aujourd'hui .....	15
En moyenne, il y a 3 fois plus de déficits que ce qu'affiche le COR lorsqu'on tient compte du déséquilibre des comptes de l'Etat .....	16
LE CALCUL DU DEFICIT DES RETRAITES TENANT COMPTE DES SUBVENTIONS D'EQUILIBRE DES EMPLOYEURS PUBLICS (CALCUL EXHAUSTIF).....	17
41 milliards d'euros de déficits oubliés en 2020, liés à la non prise en compte des subventions d'équilibre des employeurs publics.....	17
En moyenne, 1,3% du PIB par an de déficits ne sont pas pris en compte depuis 2002, soit 33 milliards d'euros d'aujourd'hui .....	20
CONCLUSION : UN DEFICIT STRUCTUREL QUI NE SERA PAS RESORBE PAR LE SEUL RECUL DE L'AGE DE LA RETRAITE.....	24
Le déficit est 8 fois plus élevé que les calculs du COR depuis 2002 .....	24
Démographie et imprévoyance comptent plus que l'âge.....	25
Pas de retraites généreuses sans provisionnement.....	26
ANNEXES DÉTAIL DES CALCULS .....	32
LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ZOOMS.....	35
BIBLIOGRAPHIE.....	36
NOTES.....	39



## 1. SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

Le déficit des retraites est en moyenne huit fois plus élevé que celui calculé par le COR depuis 2002. Depuis 2002, le COR calcule le déficit des retraites avec une méthode contestable, omettant le déficit public et le caractère dérogatoire des taux de cotisation retraite en vigueur dans le secteur public.

Lorsqu'on corrige cet oubli, le déficit des retraites est en moyenne de 1,5 % du PIB depuis 2002. C'est huit fois plus que le déficit selon le COR (en moyenne 0,2 % du PIB depuis 2002), bien loin du « quasi équilibre » des retraites mis en avant par certains.

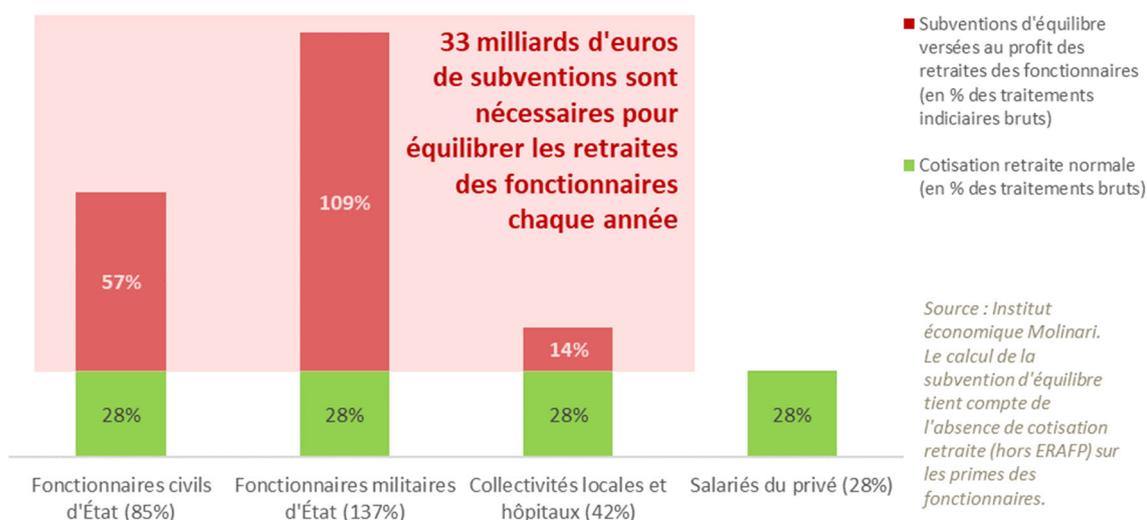
### **Le COR oublie 33 milliards de subventions compensant chaque année le déséquilibre des retraites des fonctionnaires.**

Depuis 2002, le COR a oublié dans son calcul de déficit les subventions permettant d'équilibrer les retraites des fonctionnaires. Elles représentent 1,3 % du PIB par an depuis 2002, soit aujourd'hui 33 milliards.

Le COR ne tient pas compte du caractère dérogatoire des taux de cotisation retraite en vigueur dans le secteur public. Les cotisations représentent 85 % des traitements indiciaires bruts des fonctionnaires civils de l'Etat, soit trois fois plus que les cotisations retraite des salariés du privé (28 % des salaires bruts). Elles représentent 137 % pour les militaires et 42 % dans la fonction publique territoriale.

Les 2/3 des cotisations retraite des employeurs publics s'apparentent à des subventions d'équilibre masquant le déficit des retraites des fonctionnaires. Par rapport au secteur privé, l'Etat cotise 57 % de plus sur les traitements indiciaires bruts des fonctionnaires civils et 109 % de plus sur les traitements des militaires, tandis que la fonction publique territoriale cotise 14 % de plus.

### **Les retraites des fonctionnaires sont massivement subventionnées Taux de cotisation retraite (en % du traitement indiciaire brut)**



Ce déficit oublié correspond à la subvention d'équilibre que les administrations auraient dû verser au Système universel de retraite (SUR), s'il avait été mis en place, minorée pour tenir compte du statut particulier des primes des fonctionnaires (qui sont seulement soumises à la cotisation alimentant l'ERAFP, le fonds de pension de la fonction publique).

Le COR oublie ces subventions d'équilibre expliquant l'incapacité de l'Etat à équilibrer ses comptes depuis les années 1980 et obérant toutes les marges de manœuvre financières.

### **L'Etat en France a été particulièrement imprévoyant face au vieillissement**

Loin d'être résiduel, le déficit réel des retraites représente en moyenne 1,5 % du PIB par an depuis 2002, soit plus de 10 % des dépenses de retraite sur la période (en moyenne 13 % du PIB).

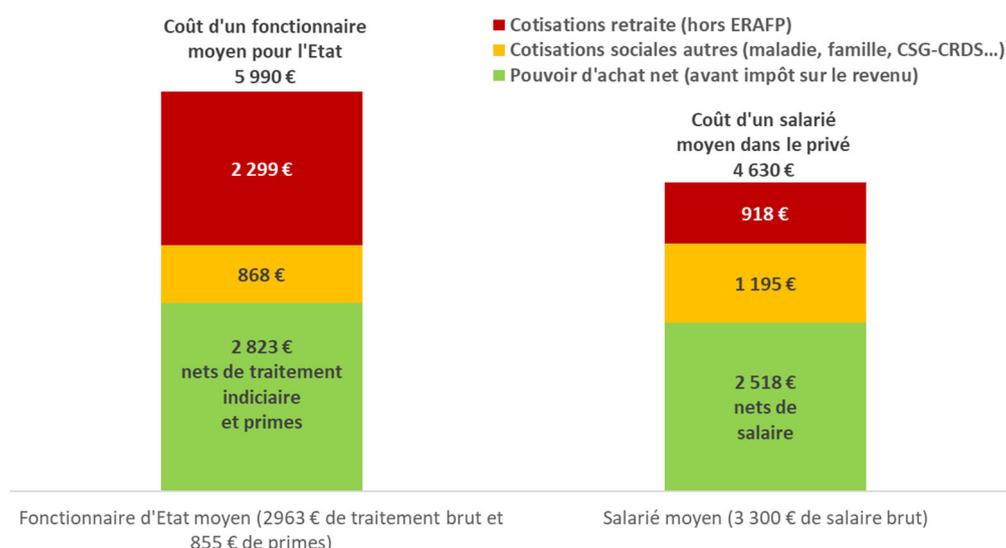
Les retraites expliquent 36 % des déficits publics de 2002 à 2020 (4,2 % du PIB par an en moyenne) lorsqu'on tient compte des subventions d'équilibre liées aux retraites des fonctionnaires.

De 2002 à 2020, les pensions versées par l'Etat et les administrations centrales à leurs anciens personnels ont augmenté de 142 % en euros courants, ce qui représente une progression trois fois plus rapide que les autres dépenses (+44 %). Le budget retraite de l'Etat est passé de 27 milliards d'euros courants en 2002 à 65 milliards d'euros en 2020 (hors collectivité locales et sécurité sociale).

Les pensions des anciens fonctionnaires représentent aujourd'hui 15 % du budget général et pèsent très lourdement sur les ministères ayant une forte masse salariale. Elles représentent, par exemple, 28 % des dépenses de l'Education nationale.

L'imprévoyance de l'Etat en matière de retraite a un impact négatif sur les finances publiques et le rapport qualité prix des prestations publiques. Aujourd'hui, le fonctionnaire d'Etat moyen coûte à la collectivité 29 % de plus que le salarié moyen du privé, alors qu'il touche 12 % de salaire net en plus, l'écart étant lié au caractère disproportionné des cotisations retraite publiques.

### **Dans la fonction publique, l'absence d'anticipation démographique conduit à l'inflation des dépenses de personnel**



Source : Calculs Institut économique Molinari d'après rémunérations moyennes 2020 en ETP selon l'INSEE. Calculs tenant compte de l'absence de cotisation retraite (hors ERAFP) sur les primes des fonctionnaires.

Au 31 décembre 2021, les promesses de retraite faites aux fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires représentaient 2 635 milliards d'euros (source compte général de l'Etat). C'était quasiment autant que la dette publique au sens de Maastricht (2 813 milliards d'euros).

Ce dérapage est lié à l'imprévoyance de l'Etat employeur. L'Etat a promis à ses personnels des retraites généreuses sans anticiper la dégradation de la démographie (0,9 cotisant pour 1 retraité dans la fonction publique d'Etat).

Contrairement aux institutions publiques ou privées responsables (Banque de France, CAVP, Sénat...), l'Etat n'a pas mis d'argent de côté pour financer les retraites de ses employés. L'expérience montre que c'est pourtant la façon la plus économique de garantir le respect des engagements pris, tout en réduisant le coût des retraites, les gains générés par les placements financiers permettant d'économiser l'argent public.

## 2. RETRAITES, UN INDICATEUR DE DÉSÉQUILIBRE TROMPEUR

Quelle est l'ampleur du déficit des retraites en France ? La question est simple et y répondre devrait l'être tout autant, mais ce n'est pas le cas. Le baromètre officiel, fourni par le Conseil d'orientation des retraites (COR) donne depuis vingt ans une indication erronée, tel un thermomètre défectueux.

Précisons que lorsqu'il s'agit de mesurer les déficits des régimes de retraite, le COR exclut de ses chiffres les déficits des retraites du secteur public.

### ***Un indicateur de déséquilibre structurellement sous-évalué***

D'une part, le COR n'intègre pas dans son calcul des besoins de financement, les subventions d'équilibre versées par l'Etat aux régimes publics déficitaires. Pourtant, le Conseil identifie près de 8 milliards d'euros de subventions aux régimes dits « spéciaux » en 2020, qui viennent compenser les déficits constatés dans les entreprises ou institutions publiques (SNCF, mines, RATP...)<sup>1</sup>.

Mais surtout, le Conseil d'orientation considère d'une manière générale que les retraites des fonctionnaires de l'Etat sont, par convention, équilibrées au motif qu'elles sont financées par le budget. Lors de la publication de son premier rapport, en 2001, le COR pose par « convention » qu'il n'y a pas de déséquilibre des retraites de l'Etat : « C'est par convention que ces soldes sont nuls en 2000, en raison du choix retenu pour calculer les cotisations implicites employeur d'équilibre et les subventions »<sup>2</sup>.

Or, s'il est vrai que les retraites des fonctionnaires sont financées par le budget depuis 1853, date du démantèlement des Caisses de retraite des fonctionnaires (Zoom 1 page 14), cela ne signifie pas qu'elles sont à l'équilibre, bien au contraire. Les comptes de l'Etat sont, en effet, structurellement déficitaires depuis 1974 (Figure 1 page 11), année qui marque la fin du baby-boom selon l'INED<sup>3</sup>. Depuis cette date, l'Etat et les administrations centrales n'ont équilibré leurs comptes que deux fois, en 1979 et 1980.

Ce constat est connu, mais il n'est pas clair pour la plupart des décideurs, des commentateurs et tout simplement des citoyens qu'une grande partie de ces déséquilibres est lié au financement des retraites du secteur public. Or, pour aborder un sujet clef, la vie après le travail dans un pays vieillissant, il est crucial d'avoir les bons chiffres en tête et comprendre les causes réelles des déficits.

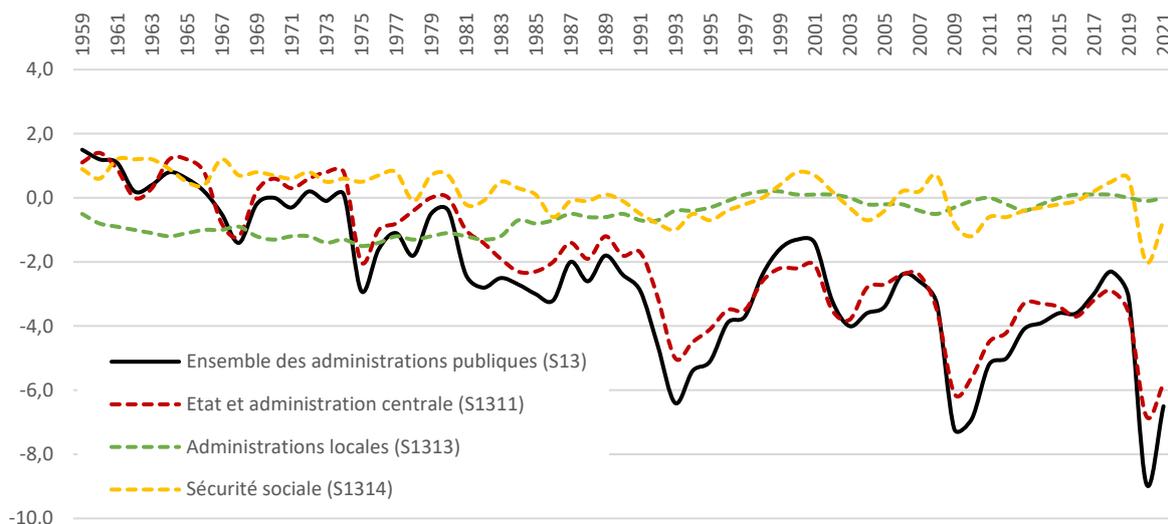
On ne règle pas de la même manière un déficit marginal et un déséquilibre structurel significatif, ce qui est le cas dans le secteur public. Un déficit à la marge peut être traité par des mesures paramétriques comme le recul de l'âge de la retraite. Un déficit significatif ne peut être résorbé qu'en adaptant le mode de financement aux promesses, les promesses au mode de financement, ou en déployant ces deux démarches.

Or, la convention adoptée par le COR empêche de comprendre la situation et de faire les bons choix, car elle ne tient pas compte des véritables causes du déficit. La convention du COR fait « comme si » les retraites des fonctionnaires étaient à l'équilibre.

Elle fait disparaître d'un trait de plume l'essentiel des déséquilibres, en faisant comme si le financement par le budget était une marque d'équilibre. Elle oublie que les retraites des

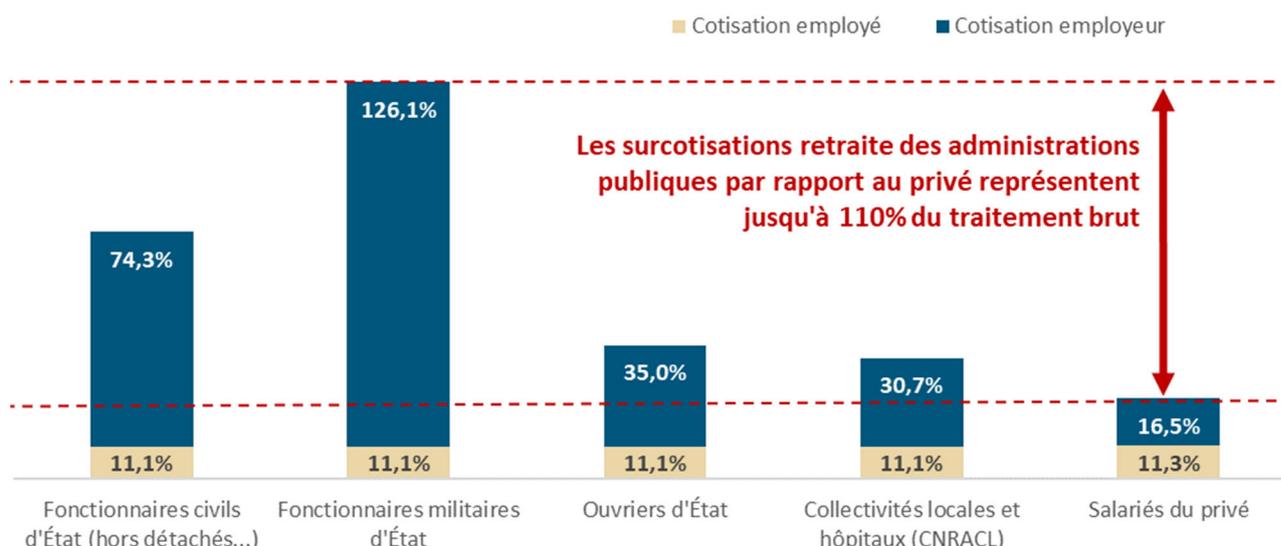
fonctionnaires sont financées par un budget déséquilibré (Figure 1) et que ce déséquilibre résulte en partie de l'imprévoyance étatique en matière de retraites. Elle oublie aussi que le prétendu « équilibre conventionnel » des retraites des fonctionnaires est construit avec des taux de cotisations des employeurs publics dérogoires et hors normes (Figure 2) que l'Etat peine à assumer, ce qui explique en partie la récurrence des déficits.

**Figure 1 : Évolution des déficits publics en France (1960-2021 en % du PIB)**



Source : Institut économique Molinari d'après INSEE, série « Déficit des administrations publiques au sens de Maastricht (3.106) »

**Figure 2 : Les retraites coûtent bien plus cher aux employeurs publics et aux contribuables que les retraites des salariés du privé**



Source : Institut économique Molinari d'après le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Dans le secteur public, les taux de cotisation mentionnés sont appliqués aux seuls traitements indiciaires bruts.

Au global, privé et publics confondus, la charge liée aux pensions a progressé bien plus vite que les autres dépenses publiques. Elle représente 55 % de la progression des dépenses publiques de 1959 à 2019<sup>4</sup>.

Au niveau de l'Etat, le choc a été encore plus brutal. En raison d'une pyramide des âges déséquilibrée, d'une gouvernance défaillante et de conditions de liquidation très favorables (âge de départ, calcul sur les traitements de fin de carrière et non sur les 25 meilleures années), les retraites des fonctionnaires sont une source de dérapage financier. Du point de vue des finances publiques, elles sont un enjeu bien plus significatif que les régimes spéciaux qui focalisent l'attention. Les 4 milliards de subventions d'équilibre versées par l'Etat à la SNCF et à la RATP ne constituent qu'une toute petite partie des déséquilibres des retraites publiques, comme le montrent les chiffres réalisés dans ce travail<sup>5</sup>.

La convention de calcul des déficits, adoptée dès la création du COR, n'a jamais été remise en cause en dépit de son caractère inapproprié. Elle conduit à extérioriser des déficits passés rassurants, mais trompeurs. Si cette convention ne constitue pas la seule source de sous-estimation<sup>6</sup>, elle nuit grandement à la qualité du débat public.

### ***Mal mesurer nuit au débat public et empêche de faire les bons choix***

Il est raisonnable de penser que l'erreur d'appréciation d'Emmanuel Macron en 2017 sur la question des retraites a été, au moins en partie, induite par ces chiffres inexacts. À l'époque, le candidat affirmait « Après plus de vingt ans de réformes successives, le problème des retraites n'est plus un problème financier. Les travaux du Conseil d'orientation des retraites, qui font référence, le montrent : pour la première fois depuis des décennies, les perspectives financières permettent d'envisager l'avenir avec « une sérénité raisonnable » selon le Comité de suivi des retraites. L'enjeu aujourd'hui n'est donc pas de repousser l'âge ou d'augmenter la durée de cotisation »<sup>7</sup>.

La modification du discours et du projet, liée à la récurrence des déficits, a complexifié les débats. Elle n'a pas favorisé l'adhésion en faveur d'une réforme qui est devenue la source d'un conflit social majeur, avant d'être ajournée en 2020. Cinq ans après, chacun sait qu'Emmanuel Macron défend le recul de l'âge de la retraite à 64 voire 65 ans. D'autres ont repris son discours de 2017 lors de la campagne de 2022, en s'appuyant eux aussi sur les travaux du COR pour s'opposer au recul de l'âge de la retraite. En janvier 2022, Anne Hidalgo déclarait pour légitimer le maintien des droits à retraite à 62 ans « très clairement le système de retraite n'est pas en difficulté, le rapport du COR, le Conseil d'orientation des retraites le dit très bien »<sup>8</sup>.

Partant du principe qu'il est clef pour le débat que l'indicateur de déséquilibre des retraites soit fiable, nous avons fait deux chiffres dans le cadre de cette étude.

Le premier complète le chiffre du COR pour tenir compte du seul déficit budgétaire (Partie 3). Les pensions versées par l'Etat sont financées par un budget qui est en déficit permanent. Chaque année, une partie des retraites des anciens fonctionnaires est financée par la dette publique, ce qu'oublie le COR dans son calcul de déficit.

Le deuxième chiffrage permet de chiffrer les subventions d'équilibre versées par les employeurs publics (Partie 4). Il prend comme référence les taux de cotisation des salariés, dont les régimes de retraite sont quasiment à l'équilibre.

Ce chiffrage permet de distinguer ce qui relève d'une logique d'assurance sociale en répartition, de ce qui relève de la responsabilité des administrations publiques en tant qu'employeurs. Il donne un résultat représentatif de la subvention d'équilibre que les administrations publiques auraient dû verser chaque année au Système universel de retraite (SUR), s'il avait été mis en place. C'est le mode de calcul à privilégier pour donner une vision fidèle des déficits des retraites.

### Zoom 1 : En 1853, l'Etat supprime les Caisses de retraite des ministères, une erreur jamais corrigée

D'un point de vue technique, la gestion des retraites du public présentait à l'origine une grande diversité. Au XVII<sup>ème</sup>, les pratiques administratives étaient très diverses et relevaient plus de l'usage ou de la coutume. Il fallut attendre l'initiative des fermes générales pour que se mette en place, à partir des années 1760, un système constitutif, selon Guy Thuillier, d'une sorte de « droit à pension »<sup>9</sup>. Sous le Directoire, l'enregistrement des domaines, puis d'autres administrations constituèrent spontanément d'autres Caisses de retraite, alimentées par des prélèvements sur les appointements. Ces Caisses « *sur fonds de retenues* » fonctionnaient selon diverses modalités de capitalisation, tandis que les autorités distribuaient, par ailleurs, des pensions « civiles » discrétionnaires et non provisionnées<sup>10</sup>.

Mais, l'équilibre financier de certaines Caisses de retraite était précaire, plusieurs d'entre elles ayant obtenu depuis 1816 des secours du gouvernement. Ces secours devinrent récurrents, vingt caisses recevant en 1838 une aide correspondant à la moitié des pensions servies<sup>11</sup>. Oubliant que d'autres caisses étaient bien gérées<sup>12</sup>, la loi du 13 juin 1853 mit fin à ce que les pouvoirs publics présentaient comme une « dérive »<sup>13</sup>.

Cette loi budgétisa les pensions en stipulant que tous les fonds des vingt-cinq caisses de retraite seraient versés au Trésor, ce dernier se chargeant seul du versement des pensions présentes et futures. À l'époque, ce texte suscita des débats intenses. La Chambre, l'ancêtre de l'Assemblée nationale, craignait que ce projet de loi n'hypothèque les finances de l'Etat. Alexandre Gouin, rapporteur de la Commission en charge de l'analyse du texte aurait préféré conserver les caisses spéciales, car « l'organisation la plus satisfaisante, au point de vue de l'économie, est, sans contredit, celle qui confie la gestion aux parties intéressées elles-mêmes ». La Commission prôna l'ajournement du vote, en raison du caractère quasiment irréversible de cette loi, mais le texte fut en dépit de cela adopté<sup>14</sup>. L'un des ministres des Finances de la troisième République dira de façon prémonitoire que « Le gouvernement a agi comme les fils de famille dissipateurs, qui grèvent l'avenir pour se procurer tout de suite une ressource précaire »<sup>15</sup>. Nos aînés savaient qu'il s'agissait d'une erreur. Elle n'a jamais été corrigée malgré diverses tentatives. *In fine*, les pouvoirs publics ne sont jamais revenus sur la suppression des Caisses de retraite des fonctionnaires. La budgétisation des pensions est restée la norme depuis 1853, ouvrant la voie aux déséquilibres des finances publiques que l'on connaît. Des retraites à deux vitesses se sont mises en place avec, d'une part, un financement par la répartition dans le privé et, d'autre part, un financement par le budget dans le public.

En supprimant les Caisses de retraites des ministères, au motif que leur fonctionnement n'était pas parfait, l'Etat a supprimé les mécanismes de gouvernance et de découverte permettant d'apprendre à gérer de façon responsable les retraites. C'est ce qui explique le maintien d'une gestion frustrée et imprévoyante des retraites des fonctionnaires en France sur plus d'un siècle et demi. Contrairement à ce qu'on a observé dans le secteur privé français dans la deuxième moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, les cotisations retraite n'ont pas été capitalisées à la Caisse des dépôts, ce qui aurait permis d'alléger le coût de financement des pensions publiques. Facteur aggravant, contrairement à ce qu'on a observé, dès les années 1960, avec l'émergence de la gestion paritaire de l'Agirc-Arrco, les retraites des fonctionnaires n'ont jamais été organisées sous la forme d'une répartition à cotisations définies responsable. Cela aurait permis l'adoption de mécanismes en points permettant d'adapter les prestations aux rentrées financières, assortis de réserves permettant d'éviter que les dérapages ponctuels ne génèrent de l'endettement.

Face au vieillissement, l'Etat a été aveugle en France. À l'opposé de toute une série de pays plus responsables (tel le Canada<sup>16</sup>) ou de professions elles aussi en proie à la dégradation de leur démographie (les pharmaciens), l'Etat n'a pas opté pour un financement hybride des retraites, en s'appuyant sur une répartition et une capitalisation bien gérée. Il a continué à promettre des pensions plus attrayantes que dans le privé, sans se soucier des générations futures. Le bon sens aurait été de provisionner tout ou partie des promesses qu'il faisait, comme l'aurait fait n'importe quel employeur responsable.

### 3. LE CALCUL DU DEFICIT DU COR CORRIGE AVEC LE DEFICIT DE L'ETAT (CALCUL MINORANT)

Une façon simple, mais réductrice, de calculer le déficit des retraites est de partir de l'hypothèse conventionnelle du COR et de la compléter pour intégrer le fait que les comptes de l'Etat ne sont pas à l'équilibre.

Le calcul du déficit fait par le COR depuis 2002 est représentatif des déséquilibres des régimes de retraite privés. Il considère que les régimes de retraite publics ne génèrent pas de déficits, car ils sont financés par le budget. Or, les comptes des administrations publiques, et en particulier ceux de l'Etat, sont systématiquement déséquilibrés.

***En moyenne 0,4 % du PIB par an de déficits de l'Etat ne sont pas pris en compte depuis 2002, soit 10 milliards d'aujourd'hui***

Dans cette partie, nous avons tenu compte du déficit de l'Etat et des administrations centrales pour quantifier la proportion des retraites des fonctionnaires et personnels financée en émettant de la dette publique, car non couverte par les prélèvements obligatoires.

Cela permet d'extérioriser le déficit des retraites de l'Etat qui, additionné au déficit des retraites du secteur privé, donne une estimation a minima du déficit des régimes de retraite tel que pourrait le publier le Conseil d'orientation des retraites.

Pour faire ce calcul, nous avons besoin de connaître les dépenses de retraite de l'Etat et des administrations centrales.

L'essentiel est retracé dans le cadre du Rapport annuel sur l'Etat de la fonction publique. En 2002, première année pour laquelle le COR a calculé son déficit « conventionnel » incomplet, elles représentaient 33 milliards d'euros ou 2,1 % du PIB en agrégeant les pensions civiles, militaires et celles versées aux ouvriers de l'Etat. Selon le dernier Rapport annuel sur l'Etat de la fonction publique, elles représentaient 57 milliards d'euros en 2020 ou 2,5 % du PIB.

Le rapport sur l'Etat de la fonction publique n'est pas exhaustif. L'Etat et ses administrations centrales versent aussi des subventions d'équilibre au profit de régimes « spéciaux » (SNCF, RATP, mines...) et affectent des taxes à des régimes spécifiques (industries électriques et gazières...) à hauteur de 8 milliards d'euros<sup>17</sup>. Telles que retracées dans la série Dépenses des administrations publiques par fonction (CFAP), les dépenses de retraite de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale (ODAC) représentaient 8 milliards de plus que le chiffre mentionné dans le rapport sur l'Etat de la fonction publique, avec au global 65 milliards d'euros ou 2,8 % du PIB.

Les dépenses de retraite de l'Etat et des administrations centrales, considérées par le COR comme ne donnant pas lieu à déficit, sont loin d'être anecdotiques. Elles représentent en moyenne 19 % des dépenses de retraites ou 2,6 % du PIB par an depuis que le COR a débuté ses calculs en 2002.

Pour quantifier les déficits associés à ces pensions, nous sommes partis des comptes nationaux publiés par l'Insee. Ils retracent notamment le besoin de financement de l'Etat et des administrations centrales (agrégat S1311). Le besoin de financement représentait 14 % des dépenses en 2002, 27 % des dépenses en 2020 et, en moyenne, 16 % de 2002 à 2020.

Le déficit lié aux retraites de l'Etat et des administrations centrales se calcule en multipliant le montant des pensions par la proportion des dépenses non couvertes par les recettes. Ce déficit – oublié par le COR – est passé de 4 milliards d'euros en 2002 ou 0,2 % du PIB à 17 milliards d'euros ou 0,7 % du PIB en 2020. Il représente en moyenne 0,4 % du PIB par an de 2002 à 2020, soit 10 milliards d'aujourd'hui.

***En moyenne, il y a 3 fois plus de déficits que ce qu'affiche le COR lorsqu'on tient compte du déséquilibre des comptes de l'Etat***

Loin d'être occasionnel, le dérapage est structurel (détail des calculs page 32). De 2002 à 2020, le COR a comptabilisé 72 milliards de déficits représentant en moyenne 0,2 % du PIB par an. Dans le même temps, il a oublié 162 milliards de déficits représentant en moyenne 0,4 % du PIB par an ou 10 milliards d'aujourd'hui.

Si l'on corrige cet oubli, le besoin de financement lié aux retraites était de 234 milliards, soit 0,6 % du PIB ou 15 milliards d'aujourd'hui.

Pour avoir une vision globale des déficits des retraites tenant compte du déficit structurel de l'Etat et des administrations centrales, il faut multiplier au moins par trois les chiffres du COR. Sa convention, inadaptée au déséquilibre structurel des finances publiques, masque l'ampleur des dérapages lié aux retraites. Elle empêche aussi de comprendre comment l'envolée des dépenses de retraite de l'Etat déséquilibre structurellement ses comptes.

Dans les faits, les déficits liés aux retraites sont encore plus significatifs que ne le laissent penser les calculs qui précèdent, ne prenant en compte que le déséquilibre du budget de l'Etat et des administrations centrales. Les retraites des fonctionnaires sont plus déséquilibrées que les dépenses publiques en général, pour des raisons tenant notamment à la démographie, comme exposé dans la partie suivante.

#### 4. LE CALCUL DU DEFICIT DES RETRAITES TENANT COMPTE DES SUBVENTIONS D'EQUILIBRE DES EMPLOYEURS PUBLICS (CALCUL EXHAUSTIF)

Une façon plus précise de calculer le déséquilibre des retraites publiques est de prendre comme référence le taux de cotisation en vigueur dans le secteur privé. Si les taux de cotisation employés sont bien alignés entre le privé et le public, ce n'est pas le cas des taux de cotisation employeur, qui varient de 1 à 8 selon que l'on compare les salariés du privé ou les militaires fonctionnaires.

##### ***41 milliards d'euros de déficits oubliés en 2020, liés à la non prise en compte des subventions d'équilibre des employeurs publics***

Les documents budgétaires montrent qu'il existe une surcotisation significative des administrations publiques au titre des retraites par rapport au secteur privé. La décomposition des dépenses de personnel de l'Etat fait apparaître des « contributions d'équilibre » de l'Etat au compte d'affectation spéciale servant les pensions de ses fonctionnaires (CAS pensions)<sup>18</sup>.

Comme l'expose François Ecalle, ces contributions « constituent économiquement une subvention d'équilibre »<sup>19</sup>. Elles ressemblent à des cotisations sociales patronales, car elles sont proportionnelles aux salaires bruts, mais leur taux est ajusté pour équilibrer le CAS pensions<sup>20</sup>.

Dans le cadre de ce travail, nous avons séparé ce qui relève d'un financement normal des retraites, en prenant comme référence les taux de cotisation des salariés du privé, des subventions d'équilibre comblant les déséquilibres des retraites des personnels publics.

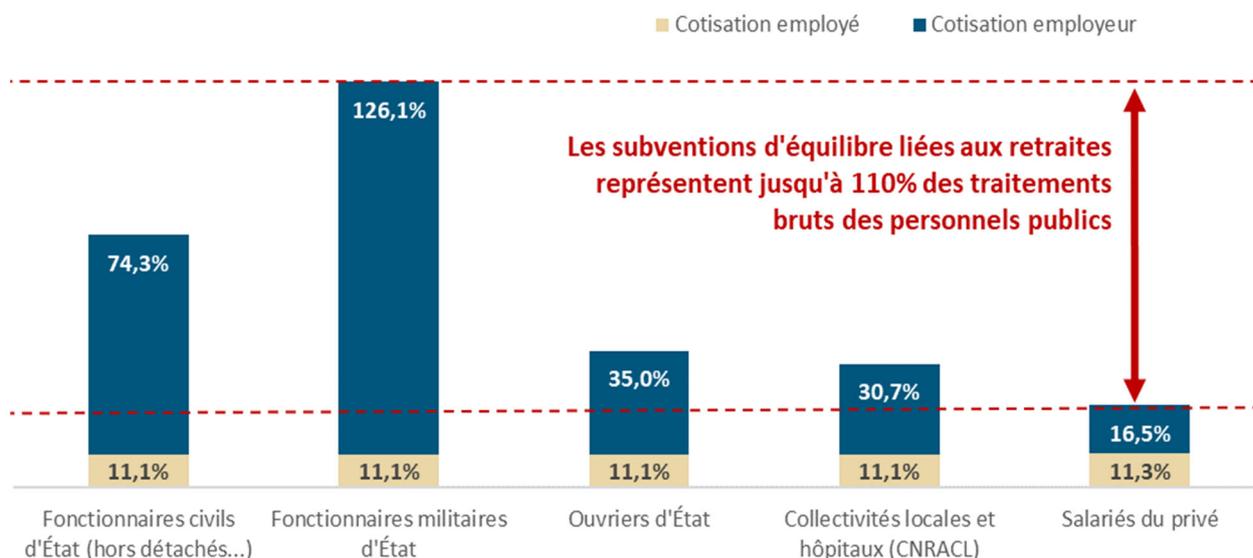
Dans le privé, les retraites sont quasiment à l'équilibre en raison de la bonne gouvernance de l'Agirc-Arrco<sup>21</sup>. Elles sont financées par des cotisations Cnav et Agirc-Arrco représentant 27,8 % des salaires bruts, dont 16,5 % de cotisations patronales.

Les taux de cotisation retraite des employeurs publics vont bien au-delà des 16,5 % du salaire brut du privé : 30,6 % du traitement pour les agents titulaires des collectivités et des hôpitaux, 35 % pour les ouvriers d'Etat<sup>22</sup>, 74,3 % du traitement indiciaire pour les fonctionnaires civils voire 126 % du traitement brut pour les militaires (Figure 3 page 18).

Ces taux dérogatoires et hors normes sont la conséquence d'une démographie défavorable et d'une plus grande générosité, en l'absence de mécanismes permettant d'ajuster les pensions publiques sur les ressources disponibles (Figure 4 page 18).

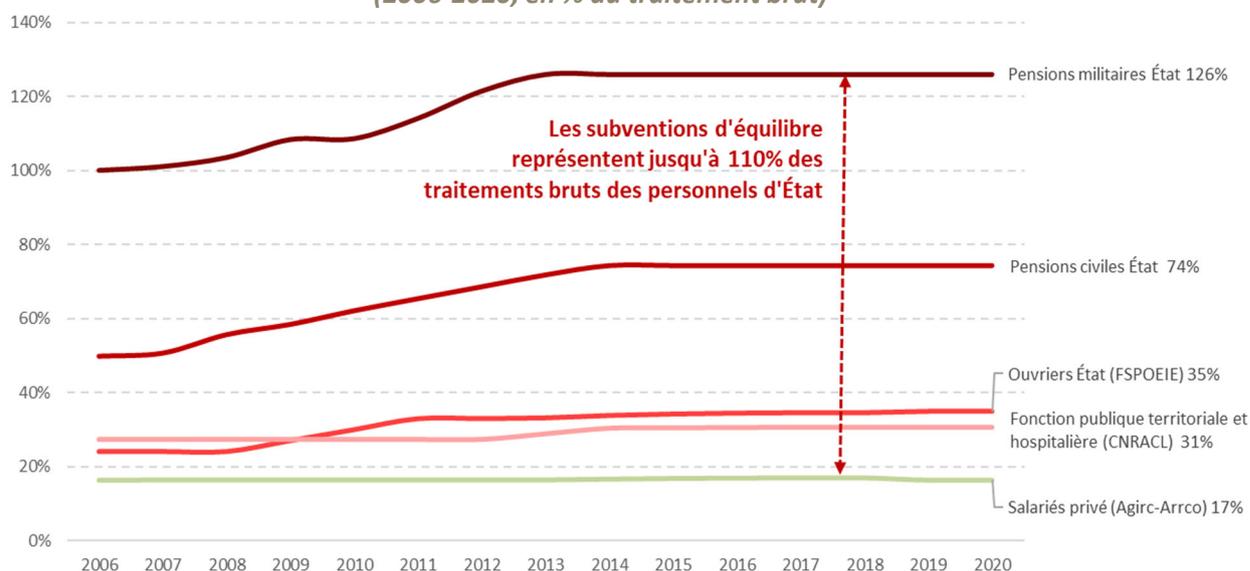
L'analyse du Compte d'affectation spéciale pensions (CAS) et des comptes de la CNARCL permet de quantifier l'ampleur de ces déséquilibres par rapport au taux de cotisation finançant les retraites des salariés du privé<sup>23</sup>. Il en ressort qu'il y avait 46 milliards de surcotisations en 2020 (Tableau 1 page 19), sans compter les 8 milliards d'euros mobilisés par l'Etat pour équilibrer les régimes déficitaires de la SNCF, de la RATP, de ses ouvriers ou des mines<sup>24</sup>.

**Figure 3 : Les retraites coûtent bien plus cher aux employeurs publics et aux contribuables que les retraites des salariés du privé**



Source : Institut économique Molinari d'après le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, CNAV et Agirc-Arrco. Dans le secteur public, les taux de cotisation sont appliqués aux seuls traitements indiciaires bruts.

**Figure 4 : Évolution des cotisations employeur dédiées au financement de la retraite (2006-2020, en % du traitement brut)**



Source : Institut économique Molinari d'après le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, CNAV et Agirc-Arrco. Dans le secteur public, les taux de cotisation sont appliqués aux seuls traitements indiciaires bruts.

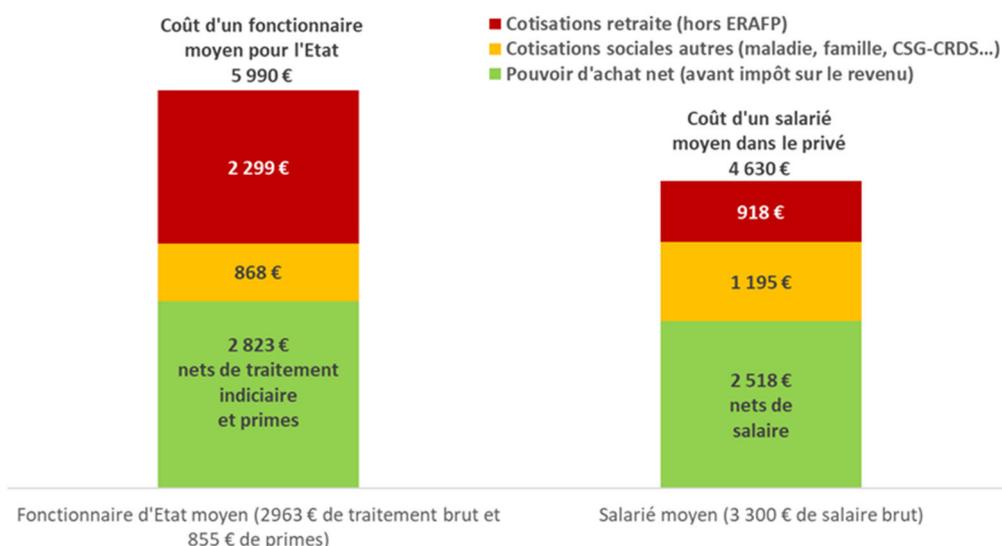
**Tableau 1 : 46 milliards d'euros de subvention d'équilibre pour les retraites publiques en 2020 (avant prise en compte des primes)**

Emploi	Masse salariale soumise cotisation en milliards €	Cotisation retraite employeur		Surcotisation employeurs public vs salariés du privé	
		% traitement brut	milliards €	% traitement brut	milliards €
Fonctionnaires civils d'Etat (hors détachés...)	52	74,3%	38	57,8%	30
Fonctionnaires militaires d'Etat	8	126,1%	10	109,6%	9
Cas particuliers de l'Etat (détachés, ouvriers...)	2	35,0%	1	18,5%	0,3
Collectivités locales et hôpitaux (CNRACL)	52	30,7%	16	14,2%	7
<b>Somme Etat, collectivités locales et hôpitaux</b>	<b>114 milliards€</b>		<b>65 milliards€</b>		<b>46 milliards€</b>

Source : Institut économique Molinari d'après le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, le compte d'affectation spéciale pensions et la CNARCL. Chiffre avant la prise en compte de l'absence de cotisation retraite (hors ERAFP) sur les primes des fonctionnaires.

Certains prétendent que ce déséquilibre serait compensé par l'absence de cotisation retraite sur toute une partie des rémunérations des fonctionnaires, seuls les traitements indiciaires étant soumis à cotisation<sup>25</sup>. Au-delà des approches par cas-type (Figure 5), la comptabilité nationale contredit cette vision.

**Figure 5 : Comparaison entre le coût d'un fonctionnaire d'Etat, primes comprises, et d'un salarié**



Source : Calculs Institut économique Molinari d'après rémunérations moyennes 2020 en ETP selon l'INSEE. Cotisations patronales et salariales agrégées, calcul tenant compte de l'absence de cotisation retraite (hors ERAFP) sur les primes des fonctionnaires.

La comptabilité nationale, qui agrège toutes les rémunérations (y compris les primes représentant 17 % des rémunérations de la fonction publique d'Etat en 2020)<sup>26</sup>, toutes les cotisations (y compris maladie ou accidents du travail) et tous les personnels (y compris les salariés<sup>27</sup>) montre qu'il existe une surcotisation significative des employeurs publics par rapport au secteur privé (Tableau 2 page 20).

En 2020, les cotisations sociales des employeurs publics représentent en moyenne 49 % des salaires, primes et traitements bruts, contre 29 % pour les entreprises privées, soit un écart de 20 % représentant une surcotisation publique de 41 milliards d'euros.

Cet écart est avant tout lié aux retraites. D'une part, les autres sources d'écart entre taux de cotisation public et privé sont négligeables ou inversées<sup>28</sup> et les cotisations retraite représentent 80 % des cotisations patronales de l'Etat et de ses administrations centrales<sup>29</sup>.

**Tableau 2 : 41 milliards d'euros de subvention d'équilibre pour les retraites publiques en 2020 (après prise en compte des primes)**

Emploi	Salaires et traitements bruts (yc primes) en milliards €	Cotisation employeur		Surcotisation employeurs public vs salariés du privé	
		en % des salaires et traitements bruts	en milliards €	en % des salaires et traitements bruts	en milliards €
Administration publique centrale (S1311)	92	62,0%	57	33,2%	30
Administrations publiques locales (S1313)	61	38,4%	23	9,6%	6
Administrations de sécurité sociale (S1314)	52	37,1%	19	8,3%	4
<b>Somme administrations publiques (S13)</b>	<b>205</b> milliards€	<b>48,6%</b>	<b>100</b> milliards€	<b>19,8%</b>	<b>41</b> milliards€

Source : Calculs Institut économique Molinari. Calcul tenant compte de l'absence de cotisation retraite (hors ERAFP) sur les primes des fonctionnaires. D'après Insee, séries Comptes des administrations publiques (7.301, 7.302, 7.305 et 7.306) et Compte des sociétés (7.101 et 7.201), lignes D11 et D12. Surcotisations des administrations calculées par rapport au taux de cotisation employeur des sociétés (29 % pour les sociétés non financières et financières en 2020).

**En moyenne, 1,3% du PIB par an de déficits ne sont pas pris en compte depuis 2002, soit 33 milliards d'euros d'aujourd'hui**

Loin d'être occasionnel, le dérapage est structurel (détail des calculs page 34).

De 2002 à 2020, le COR a oublié 523 milliards de surcotisations publiques représentant en moyenne 1,3 % du PIB par an, soit 33 milliards d'aujourd'hui. Sur cette période, le COR a comptabilisé seulement 72 milliards de déficits représentant en moyenne 0,2 % du PIB par an.

Si l'on corrige cet oubli, le besoin de financement lié aux retraites était de 595 milliards ou 1,5 % du PIB, soit 38 milliards d'aujourd'hui.

Le calcul du COR n'aide ni appréhender le déficit des retraites, ni à comprendre les déséquilibres des comptes des administrations. En effet, plus les pensions augmentent, moins il y a de moyens pour financer les prestations publiques et plus les déficits sont importants. Étrangement, cet enchaînement est rarement évoqué. Pourtant, il a des impacts bien concrets sur les finances publiques et les moyens dont dispose l'Etat pour remplir ses missions et rémunérer ses personnels (Zoom 2 page 21).

## Zoom 2 : Un déséquilibre des retraites qui obère les marges de manœuvres pour rémunérer les employés de l'Etat

L'imprévoyance en matière de retraite a un impact majeur pour les fonctionnaires d'Etat. Leur employeur alloue désormais moins de moyens pour payer leurs traitements nets que pour financer les pensions de leurs aînés.

Les traitements des employés d'Etat étaient de l'ordre de 62 milliards bruts en 2020, soit 46 milliards nets de cotisations sociales<sup>30</sup>. Dans le même temps, les cotisations retraite employeur (74,3 % du traitement indiciaire brut dans le civil et 126,1 % pour les militaires) et employé (11,1 %) représentaient 56 milliards<sup>31</sup>. Les cotisations retraite représentaient donc plus que les traitements indiciaires nets des personnels.

Même en réintégrant les primes, le poids des retraites est très significatif. Les cotisations employeur et employé représentaient 15 % du budget de l'Etat, alors que les dépenses de payer personnel hors retraites représentaient 19 % du budget<sup>32</sup>.

Le coût des retraites, conséquence de l'imprévoyance de l'Etat employeur, pèse mécaniquement sur les budgets des ministères et réduit les marges de manœuvre pour augmenter les personnels. Cette situation a des impacts bien concrets sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires et l'attractivité des métiers publics sous tension. Ceux touchant peu de primes ont parfois un salaire net du même ordre que les cotisations retraite payées au profit de leurs aînés.

À titre d'illustration, ci-dessous le bulletin de paye d'un enseignant avec 1 968 € nets avant impôt sur le revenu. Les cotisations retraite représentent autant que le pouvoir d'achat, avec 1 712 € de contribution patronale et 256 € de retenues employé. Au global, cet enseignant coûte 4 600 € au contribuable, dont 2 600 € au titre du service qu'il rend à la collectivité et 2 000 € au titre des promesses faites à ses aînés sans avoir été provisionnées. Loin d'être anecdotique, cette situation est fréquente. En 2020, le coût des retraites représentait 28 % des crédits alloués à l'Éducation nationale en 2020<sup>33</sup>. On comprend mieux la difficulté qu'ont les employeurs publics à rendre les métiers sous tension plus attrayants d'un point de vue financier.

Figure 6 : Bulletin de paye d'un fonctionnaire avec des cotisations retraite aussi élevées que son salaire net

DDFIP DE LA SEINE SAINT DENIS		BULLETIN DE PAYER		N° ORDRE	
MOIS DE FEVRIER 2020		A 51525		TEMPS DE TRAVAIL + DE 120 H	
AFFECTATION		LIBELLE		GRET	
GESTION POSTE				17750430500158 21750001603948	
IDENTIFICATION		GRADE		INDICE DE	
MIN	NUMERO	CLÉ	WOOD	INDICE	TAUX
				0492	06
PROFESSEUR ECOLES CN					
CODE	ÉLÉMENTS	À PAYER	À DÉDUIRE	POUR INFORMATION	
016042	TOT-ABSENCE NON REMISEE 01J-DEBUT-17/12/2019				77,70
101000	TRAITEMENT BRUT	2305,52			
101050	RETENUE FC		255,91		
102000	INDEMNITE DE RESIDENCE	69,16			
200033	REMBT DOMICILE-TRAVAIL	34,46			
201883	IND. SUJETION REP	146,50			
201883	IND.-SUJETION REP 01J-DEBUT-17/12/2019-NSP	-4,92			
201914	I.S.A.E	100,00			
201914	I.S.A.E 01J-DEBUT-17/12/2019-NSP	-3,33			
202206	IND.-COMPENSATRICE CSG	21,40			
202206	IND.-COMPENSATRICE CSG 01J-DEBUT-17/12/2019-NSP	-0,71			
401201	C.S.G. NON DEDUCTIBLE		59,46		
401301	C.S.G. DEDUCTIBLE		168,47		
401501	C.R.D.S.		12,39		
403301	COTIS PATRON. ALLOC FAMIL		121,04		
403501	COT PAT PRAL DEPLAFONNE		11,53		
403801	CONT SOLIDARITE AUTONOMIE		6,92		
404001	COT PAT MALADIE DEPLAFON		20,96		
411050	CONTRIB. PC		1712,54		
411058	CONTRIBUTION ATI		14,69		
501080	COT SAL RAFF		14,69		
501180	COT PAT RAFF		68,01		
554500	COT PAT VST MOBILITE		77,70		
604930	PRECOMPTE SERV. NON FAIT		4,42		
604970	TRANSFERT PRIMES / POINTS		76,63		
700678	M.G.E.N. - ADHERENT				
011100	NET A PAYER AVANT IMPOT SUR LE REVENU		106,21		1968,51
558000	IMPOT SUR LE REVENU PRELEVE A LA SOURCE (TAUX PERSONNALISE 5,10%)				

1968 € pour les pensions des aînés (PC)  
1968 € de salaire net (avant impôt)

Source : Calculs Institut économique Molinari d'après bulletin SNUI ipp-FSU Paris.

### Zoom 3 : Les déficits lorsqu'on exclut ce qui relève de la solidarité ou de la compétitivité

Un article publié en mars 2022 dans la revue *Commentaire*<sup>34</sup> identifie les surcotisations retraite payées par les employeurs publics avec une démarche proche de celle proposée dans la présente étude. Ce travail identifie les sommes versées par les administrations publiques au-delà de ce qui se fait dans le secteur privé et distingue les concours publics, selon qu'ils relèvent de la solidarité ou de la couverture des déficits des régimes de retraite des personnels publics au sens strict.

Cet article montre que si l'Etat et les collectivités publiques étaient assujettis aux mêmes cotisations employeur que les autres employeurs en France, un déséquilibre récurrent de l'ordre de 45 milliards d'euros par an apparaîtrait par rapport au privé, ce qui rejoint nos chiffres.

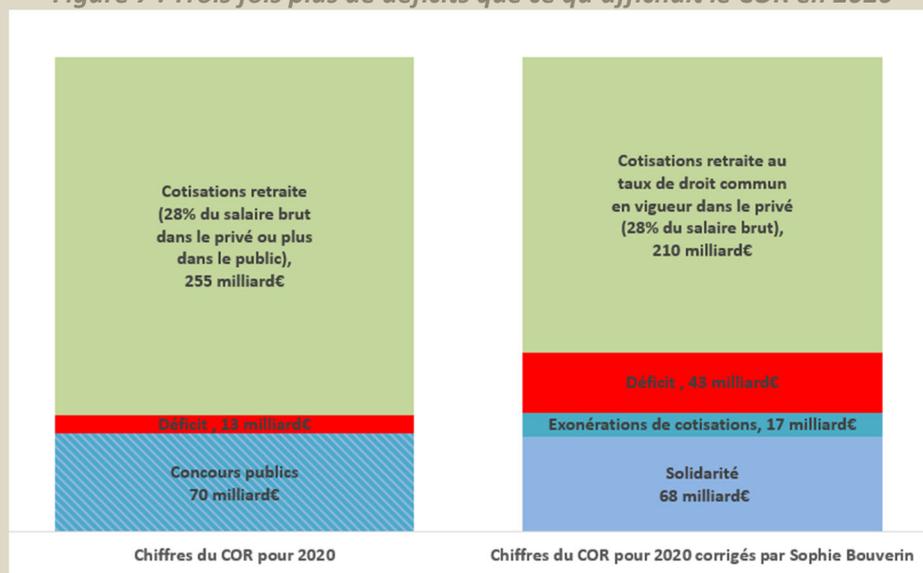
Cet article propose en complément de distinguer dans les apports des administrations, au-delà des cotisations retraite « de droit commun », ce qui relève (a) du financement de dépenses de solidarité en faveur des retraités du public ou du privé et (b) du déficit des retraites publiques au sens strict.

Si l'on met de côté les cotisations retraite versées par les administrations publiques au même titre que ce qui se fait dans le privé (28 % du traitement brut), les administrations ont financé les retraites à hauteur de 115 milliards d'euros en 2020 par différents canaux (transferts d'impôts, subventions d'équilibre assumées ou non).

Dans ces 115 milliards, 68 milliards financent la solidarité au profit des régimes de retraites publics ou privés (dépenses légales de solidarité famille, coût des périodes d'inactivité chômage et des départs précoces à la retraite), 17 milliards compensent les exonérations de cotisations mises en place pour améliorer la compétitivité et lutter contre le chômage et 30 milliards constituent des subventions d'équilibre compensant les déséquilibres des retraites du secteur public.

En mettant de côté les dépenses qui relèvent d'une politique de solidarité active ou de compétitivité, Sophie Bouverin arrive à la conclusion que le besoin de financement lié aux retraites publiques était de 30 milliards d'euros en 2020. Il s'ajoutait aux 13 milliards de déficit identifiés par le COR, ce qui portait le déficit des retraites à 43 milliards d'euros.

Figure 7 : Trois fois plus de déficits que ce qu'affichait le COR en 2020



Source : D'après Bouverin, S. (2022). *Le système de retraites : Équilibre conventionnel et déficit public. Commentaire, Numéro 177(1), 87-96. doi:10.3917/comm.177.0087*

Notons que dans un monde idéal, le niveau significatif de cotisations (28 % du salaire brut) devrait permettre de financer les dépenses de solidarité (Aspa ex minimum vieillesse et avantages familiaux) ou les exonérations de cotisations sans faire appel à d'autres ressources. Les avantages familiaux protègent la répartition à long terme, « les enfants d'aujourd'hui font en effet les retraites de demain » conformément à l'adage d'Alfred Sauvy. Les bonifications des retraites des personnes ayant eu des enfants relèvent d'une bonne gestion des retraites par répartition, l'équilibre de la répartition dépendant de la natalité. De même, la politique de réduction ciblée de cotisations relève, elle aussi, d'une bonne gestion à long terme. L'équilibre de la répartition est lié au taux d'emploi, tandis que le financement des retraites avec des taux de cotisation très significatifs nuit à la compétitivité et à l'emploi, ce qui alimente un sur-chômage nuisant à l'équilibre des comptes sociaux.

## 5. CONCLUSION : UN DEFICIT STRUCTUREL QUI NE SERA PAS RESORBE PAR LE SEUL RECUL DE L'AGE DE LA RETRAITE

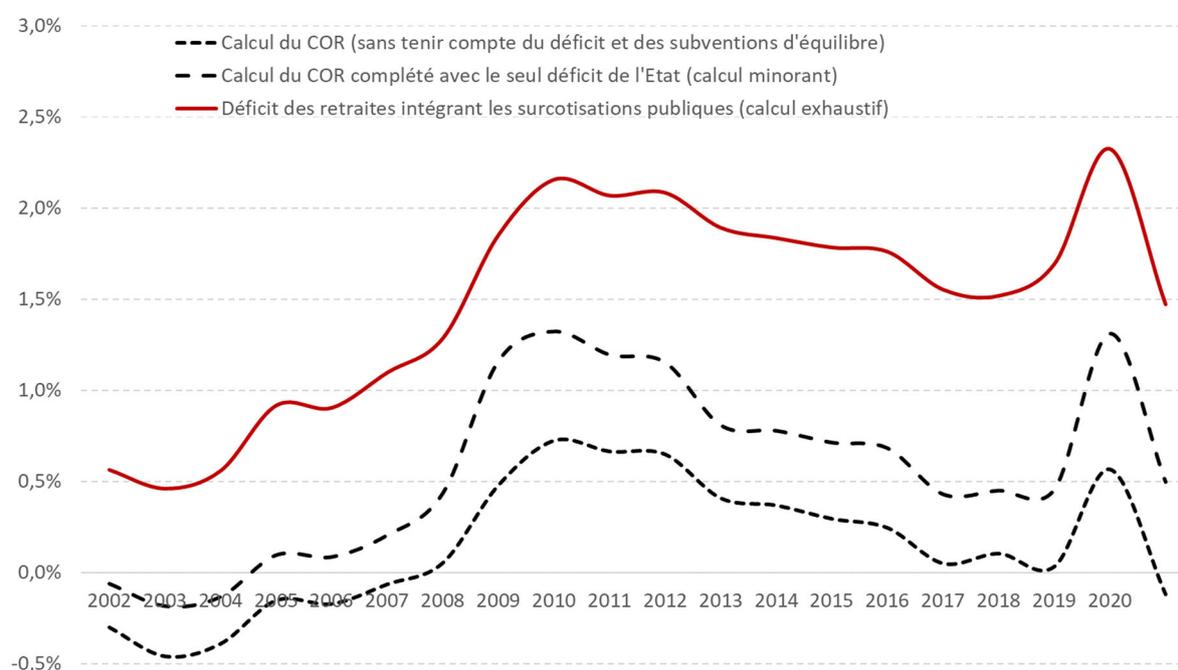
Le déficit lié aux retraites n'est pas marginal contrairement à ce que laissent penser les calculs du COR qui ne tiennent compte ni des déficits de l'Etat, ni des subventions d'équilibre versées par les employeurs publics au titre des retraites.

### **Le déficit est 8 fois plus élevé que les calculs du COR depuis 2002**

Depuis 2002, date à laquelle le COR a initié ses calculs de déficits avec une méthode sous-évaluée, le COR n'a pas tenu compte du déficit de l'Etat. S'il l'avait intégré, il aurait publié des déficits trois fois plus élevés, avec en moyenne 0,6 % du PIB par an.

Lorsqu'on prend en compte les subventions d'équilibre versées au titre des retraites, le déficit des retraites est 8 fois plus élevé que les calculs du COR. Il représente en moyenne 1,5 % du PIB depuis 2002. Cette vision, conforme à la philosophie du Système universel de retraite (SUR), permet d'appréhender la globalité des déséquilibres des retraites.

**Figure 8 : Comparaison des déficits du COR et des déficits intégrant le déséquilibre de l'Etat et les surcotisations publiques depuis 2002 (en % du PIB)**



Source : Institut économique Molinari.

Les retraites expliquent 36 % des déficits publics de 2002 à 2020 (4,2 % du PIB par an en moyenne) lorsqu'on tient compte des subventions d'équilibre liées aux cotisations des employeurs publics au-delà du taux en vigueur chez les salariés (28 % des salaires bruts).

De 2002 à 2020, les pensions versées par l'Etat et les administrations centrales à leurs anciens personnels ont augmenté de 142 % en euros courants, ce qui représente une progression trois fois plus rapide que les autres dépenses (+44 %). Le budget retraites de l'Etat est passé de 27 milliards d'euros courants en 2002 à 65 milliards d'euros en 2020.

Les pensions des anciens fonctionnaires représentent aujourd'hui 15 % du budget général et pèsent très lourdement sur les ministères ayant une forte masse salariale. Elles représentent, par exemple, 28 % des dépenses de l'Education nationale.

L'imprévoyance de l'Etat en matière de retraite a un impact négatif sur les finances publiques et le rapport qualité prix des prestations publiques. Aujourd'hui, le fonctionnaire d'Etat moyen coûte à la collectivité 29 % de plus que le salarié moyen du privé, alors qu'il touche 12 % de salaire net en plus, l'écart étant lié au caractère disproportionné des cotisations retraite publiques.

Au 31 décembre 2021, les promesses de retraite faites aux fonctionnaires civils de l'Etat et des militaires représentaient 2 635 milliards d'euros (source compte général de l'Etat). C'était quasiment autant que la dette publique au sens de Maastricht (2 813 milliards d'euros).

Dans le grand public, l'idée s'est imposée que ce déficit découlait exclusivement de règles spécifiques plus avantageuses dans le secteur public (calcul de la pension sur les 6 derniers mois au lieu des 25 dernières années, départ à la retraite précoce...). Si ce phénomène joue un rôle, il est loin d'être la seule explication. Les déficits du secteur public sont avant tout la résultante d'une démographie défavorable dans un contexte d'imprévoyance de l'Etat employeur. L'Etat a promis à ses personnels des retraites généreuses sans anticiper la dégradation de la démographie (0,9 cotisant pour 1 retraité dans la fonction publique d'Etat).

### ***Démographie et imprévoyance comptent plus que l'âge***

La démographie est au cœur du problème. Si les cotisations retraite sont hors normes dans le secteur public, c'est principalement en raison du vieillissement. Avec les ratios de dépendance dégradés de l'Etat, il est impossible de parvenir à distribuer des retraites attrayantes selon une logique de budgétisation ou de répartition sans générer des déficits conséquents.

Lorsqu'on arrive au stade où il y a moins d'un cotisant pour financer un retraité, il faut prélever des cotisations retraite représentant quasiment la moitié du coût employeur pour rémunérer un employé et verser une pension à son aîné à la retraite. C'est actuellement ce qui se passe dans le secteur public, avec un Etat qui émet des fiches de paie dans lesquelles les cotisations retraite finançant les retraites des anciens représentent plus que les salaires nets des actifs (cf. 3 page 22). Cette façon de faire est incompatible avec des salaires nets attrayants et des finances publiques

équilibrées. Si l'Etat n'est pas le seul à pâtir du vieillissement, il le subit d'une façon particulièrement prononcée<sup>35</sup>.

Facteur aggravant, cette dérive démographique s'accompagne d'une défaillance de gouvernance des retraites publiques. Si le Trésor public n'avait pas supprimé les caisses de retraite des ministères en 1853 et décidé de faire payer les retraites des fonctionnaires par le budget, sans gouvernance tenant compte du temps long, le coût associé au financement des retraites n'aurait pas augmenté dans les proportions actuelles.

Tous les régimes de retraite qui arrivent à équilibrer leurs comptes sans rogner leurs prestations en deçà d'un cotisant pour un retraité le font en provisionnant une partie significative de leurs promesses, selon une logique de capitalisation (Figure 9 page 27).

C'est le cas de la Caisse de retraite des pharmaciens (CAVP) qui a contrebalancé l'érosion de sa base cotisante par la mise en place d'un régime complémentaire en capitalisation (le RCR). C'est aussi le cas, dans le secteur public, de la Banque de France ou du Sénat qui ont toujours conservé leurs régimes faisant appel à la capitalisation. Les promesses faites à leurs personnels sont provisionnées, en partie ou en totalité, ces régimes ayant eu la clairvoyance de conserver leurs capitalisations, garantes de retraites équilibrées<sup>36</sup>. Cette façon de faire économique préserve le pouvoir d'achat des cotisants et des retraités, sans remettre en cause l'équilibre financier des employeurs (Zoom 4 page 29). Le provisionnement est la norme dans de nombreux pays, conscients que financer les retraites exclusivement en répartition est problématique. Au Québec, par exemple, les retraites des fonctionnaires sont provisionnées, ce qui facilite leur financement et évite que le vieillissement ne devienne une source structurelle de déficit des comptes publics (Zoom 5 page 31).

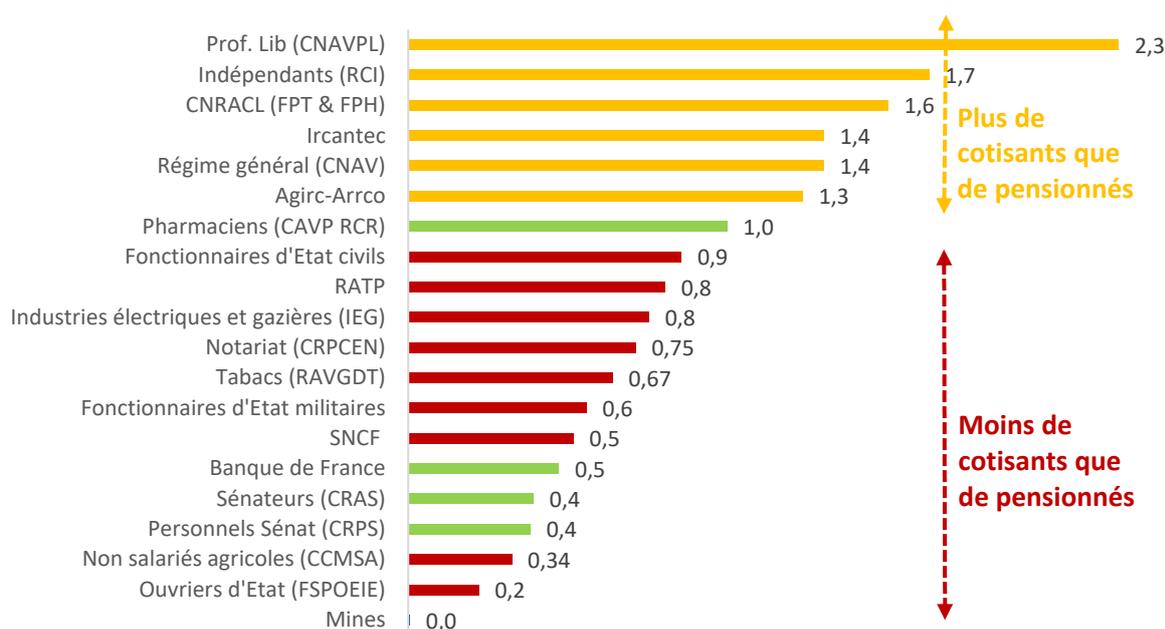
Au contraire, en France les 2/3 des financements des retraites de l'Etat s'assimilent à des subventions d'équilibre. Cette réalité, malheureusement occultée, est clef. Continuer à cacher cette situation n'aidera ni à réformer les retraites, ni à redresser les comptes publics.

Reculer l'âge de la retraite est une démarche nécessaire. Cela aidera à résorber les déficits, marginaux dans le secteur privé tout en augmentant la création de richesse en France. Cela améliorera les comptes des administrations publiques, qu'il s'agisse de l'Etat ou des autres branches de la Sécurité sociale (maladie, famille, chômage...). Pour autant, le recul de l'âge de la retraite ne sera pas assez puissant pour résorber les déficits des retraites de l'Etat, massifs et structurels. Pour compenser le déséquilibre des régimes des retraites de l'Etat (0,9 cotisant pour 1 retraité), il faudrait que les fonctionnaires travaillent au-delà de 70 ans, ce qui n'est ni d'actualité, ni souhaitable.

### ***Pas de retraites généreuses sans provisionnement***

Face à cette réalité, il existe deux logiques. La première, ambitieuse, consisterait à aligner le financement sur les meilleures pratiques, en faisant appel au provisionnement des promesses et à la capitalisation collective. La seconde consisterait à aligner les retraites de l'Etat sur le privé pour diminuer leur coût pour les finances publiques.

Figure 9 : Ratio cotisants sur retraités pour un échantillon de régimes publics et privé (2019)



Source : Institut économique Molinari d'après publications officielles (Cour des comptes, PLF, Sénat...). Ratio cotisant sur retraités de droit direct ou dérivé. Selon les sources, les données sont au 31/12/2019 ou au titre de 2019.

Le premier scénario implique que l'Etat se conforme aux règles de bonne gestion, à l'instar de ses homologues étrangers ou des entreprises privées. Il fait, pour des raisons historiques d'attractivité<sup>37</sup>, des promesses dérogatoires du droit commun à ses personnels, avec des retraites à prestations définies plus généreuses que dans le privé. S'il veut continuer à procéder ainsi, le bon sens est que l'Etat fasse le nécessaire pour que cela pèse le moins possible sur le contribuable. Il devrait provisionner ses promesses, conformément aux règles qui s'appliquent aux entreprises qui proposent des retraites selon une logique de prestations définies. Ce provisionnement est une bonne pratique prudentielle. Il serait aussi le garant que les deniers publics sont employés de façon économe pour les contribuables. C'est ce que fait la Banque de France. Depuis 2019, elle provisionne 100 % de ses engagements retraite ce qui évite d'avoir recours au contribuable pour financer son régime déséquilibré (0,5 cotisant par retraité). C'est ce que fait dans une moindre mesure le Sénat, avec un provisionnement des promesses faites aux personnels et aux élus à hauteur de 34 % en 2020, selon une logique alliant répartition et capitalisation. Là encore, cela permet de distribuer des retraites attrayantes en dépit d'une démographie défavorable (0,4 cotisant par retraité), en limitant le recours aux deniers publics à hauteur des gains de placements générés. Dans le secteur privé, cette combinaison répartition capitalisation permet à la Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP) de surmonter la démographie vieillissante des pharmaciens (1 cotisant par retraité).

S'il décidait d'aller dans cette direction, l'Etat dispose déjà des savoir-faire avec des équipes ayant validé l'attrait de ces démarches du point de vue des finances publiques. Le Fonds de réserve des

retraites (FRR) pourrait faire fructifier les cotisations que l'Etat verse en tant qu'employeur, à l'instar de ce qui se fait avec le FRR adossé à la Caisse des dépôts du Québec (Zoom 5 page 31). Le FRR français a créé 14 milliards de richesse depuis 2011, alors que sa taille est restée bien plus modeste que ce qui était escompté<sup>38</sup>. Dimensionné comme le FRR québécois, il permettrait de servir des retraites attrayantes aux anciens fonctionnaires, tout en simplifiant l'équilibrage des comptes publics. En parallèle, l'Etat pourrait confier à l'ERAFP le soin de faire fructifier les cotisations des employés publics sur une base paritaire, à l'image ce que fait le RREGOP au Québec.

Le deuxième scénario consiste à aligner les retraites du public sur le privé, en faisant cesser les particularismes et en basculant les nouveaux employés dans le droit privé. Cette démarche est déjà mise en œuvre par la SNCF. Elle embauche ses nouveaux personnels sous statut de droit privé depuis le 1<sup>er</sup> Janvier 2020<sup>39</sup>. Ils cotisent à la CNAV et à l'Agirc-Arrco et bénéficient en échange des mêmes droits que les salariés du privé. Cette stratégie garantit que les errements du passé cessent, sans remettre en cause les promesses faites aux personnels en activité. Elle permet un alignement des cotisations et des promesses sur le secteur privé, et le bénéficie d'une gouvernance responsable au sein de l'Agirc-Arrco.

Mais ce scénario ne résout pas tous les problèmes. La CNAV gère le régime de base sans mécanisme permettant d'ajuster les promesses de retraite aux moyens et sans réserve. Cela génère des déficits récurrents, avec une branche vieillesse déficitaire les  $\frac{3}{4}$  du temps depuis 1977. L'Agirc-Arrco est attentive aux équilibres financiers, mais la dégradation du ratio cotisant sur retraité conduira à une baisse de ses taux de remplacement. Il conviendrait de veiller à ce que la CNAV soit dotée de mécanismes permettant d'éviter qu'elle ne continue à être une source de déficits. En parallèle, il serait souhaitable que l'Agirc-Arrco mette en place un étage capitalisation collective, sur le modèle de l'ERAFP du secteur public.

Penser que le recul de l'âge de la retraite résoudra mécaniquement tous les déséquilibres liés aux retraites françaises relève d'une vue de l'esprit. Et même si un consensus se dégagait pour que les nouveaux employés des administrations aient des retraites de droit privé, tous les problèmes ne seraient pas résolus pour autant. Les promesses dérogatoires du droit commun faites par l'Etat à ses personnels, sans que l'Etat les ait provisionnées, n'expliquent qu'une partie des dérapages. Le problème de fond reste la démographie, incompatible avec des retraites généreuses financées exclusivement en répartition. Un Etat stratège devrait s'atteler à traiter ce problème de façon structurelle au lieu d'employer des palliatifs.

Les expériences françaises de la CAVP, du FRR ou de l'ERAFP montrent qu'un recours plus significatif à la capitalisation collective est de nature à soulager les contraintes financières, même si cela passe, comme au Québec par une phase d'endettement public permettant de rattraper le retard de provisionnement. Le différentiel entre le rendement des placements longs et le coût de la dette publique est une source de création de valeur, comme l'illustre les 14 milliards de richesse générés par le FRR depuis 2011<sup>38</sup>.

#### *Zoom 4 : En France, des modèles de capitalisations collectives ou de réserves dont devrait s'inspirer l'Etat*

**Les pharmaciens (CAVP).** Créée en 1948, la Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP) a fait le choix dès 1962 de mettre en place un financement mixte répartition/capitalisation. Ses administrateurs souhaitaient sécuriser le financement des pensions de retraite en prévision d'évolutions démographiques défavorables, liées notamment à la mise en place d'un *numerus clausus*. La capitalisation a été instaurée de manière optionnelle, puis rendue obligatoire en 2009 à la demande des pouvoirs publics, en cohérence avec les normes européennes. Le régime par capitalisation représente aujourd'hui 50 % des retraites servies aux pharmaciens libéraux. Rétrospectivement, le choix d'allier capitalisation et répartition était judicieux. Il a réduit la dépendance à la démographie alors que le ratio cotisant par retraité atteint 1 pour 1 en 2021. Le dispositif mis en place par la CAVP, et tout particulièrement son régime complémentaire, a permis de faire économiser un milliard aux pharmaciens sur les 4,7 milliards d'euros de prestations distribuées par ce régime complémentaire sur les 30 dernières années.

**La Banque de France (CRE).** Créé il y a deux siècles sous Napoléon, le régime de retraite des salariés de la Banque de France fonctionne par capitalisation. La Banque dispose d'une Caisse de réserve des employés (CRE) dont les capitaux sont placés. Cette caisse est alimentée par les cotisations des agents (11,1 %). La Banque se contente de verser, si besoin, un complément afin d'assurer l'équilibre financier du régime<sup>40</sup>. Les promesses faites aux agents et aux retraités sont provisionnées à 100 % depuis 2019 avec des provisions comptables représentant 12 milliards d'euros fin 2020. Cette façon de faire permet de distribuer des pensions, essentiellement financées par les marchés financiers, sans faire appel aux contribuables. Elle est très largement soutenue par les représentants des personnels de la Banque qui ont montré leur vif attachement à la CRE lors des manifestations contre le régime universel<sup>41</sup>.

**La Caisse de retraite des employés (CRPS) du Sénat et des anciens sénateurs (CRAS).** Le Sénat pratique un système mixte entre répartition et capitalisation. Les cotisations des bénéficiaires et de la haute assemblée couvrent une partie des pensions servies, le solde étant couvert par les revenus dégagés par les placements. Cette façon de faire permet de distribuer des retraites en mobilisant moins d'argent public. En 2020, les retraites des anciens sénateurs étaient provisionnées à 58 % et celles des personnels à 30 %, avec 1,4 milliard d'actifs placés.

**L'Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP).** Instauré par une loi de 2003, opérationnel depuis 2005, l'ERAFP est un fonds de pension paritaire associant les représentants des employeurs des fonctions publiques (Etat, territoires et hôpitaux) et des bénéficiaires (CGT, CFDT, FO, UNSA, FSU, Solidaires, FA-FP, CFE-CGC). Ce régime par capitalisation concerne 4,5 millions d'agents publics et permet le versement d'une prestation additionnelle de retraite. L'ERAFP disposait, fin 2020, d'un actif de 37,5 milliards d'euros (valeur économique) couvrant ses promesses à 131 %. Depuis sa création, l'Etablissement a fait gagner de l'ordre de 15 milliards d'euros aux cotisants et retraités, avec des placements générant un taux de rendement de 5,4 % par an en moyenne de 2006 à 2020<sup>42</sup>.

**Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR).** Instauré par une loi de 1998, le FRR visait à mettre en place « un système de répartition provisionné » selon une logique de fonds de précaution épaulant les retraites par répartition. En dépit du non-respect par les pouvoirs publics de leurs engagements d'alimentation, le FRR n'a pas failli à sa mission et a créé de la valeur pour les finances publiques et les contribuables. La performance annualisée nette de la gestion ressort à 4,7 % par an de 2011 à 2021<sup>43</sup>, malgré une allocation défensive liée à une alimentation moins importante que prévu et des retraits imprévus. Sur la période 2011-2021, le FRR a créé 14 milliards d'euros de valeur par rapport au coût de la dette de la CADES. Le manque de soutien public a entravé la montée en puissance de ce fonds, dont la gestion administrative est opérée par la Caisse des dépôts

et consignations. Ce fonds a suscité les convoitises de l'Etat qui a utilisé 20 milliards d'euros d'excédents générés par le FRR à d'autres fins que le financement des retraites<sup>44</sup>. Lui confier le respect des promesses de pension faites aux fonctionnaires, avec une gouvernance garantissant que l'Etat cesse enfin de puiser dans ce fonds comme bon lui semble, permettrait de réaliser des économies substantielles.

Structure	Capitaux placés en milliards d'euros à fin 2020
Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP)	38
Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	27
Caisse de réserve des employés de la Banque de France (CRE)	12
Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP)	8
Caisse des retraites du personnel du Sénat (CRPS)	0,8
Caisse des retraites des anciens sénateurs (CRAS)	0,6
<b>Ensemble</b>	<b>86</b>

Source : Institut économique Molinari d'après ERAFP, Sénat, Banque de France, CAVP à fin 2020.

### *Zoom 5 : Le Québec, un exemple de bonne gestion des pensions des personnels publics*

Au Québec, les administrations ont placé de quoi honorer 85 % des sommes dues aux retraités actuels et futurs dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR). Ce fonds, mis en place en 1993, provisionne les promesses faites aux employés pour éviter qu'elles ne reposent sur les générations futures. Il détenait 94 milliards de dollars canadiens en mars 2021, soit 19 % du PIB québécois. Les capitaux sont placés à la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) qui les fait fructifier. Les gains liés à ces placements vont permettre de financer les rentes promises par les employeurs publics à leurs anciens employés, au lieu de faire appel au budget pour servir les retraites. La montée en puissance de ce fonds sera terminée en 2026, avec plus de 100 % des promesses provisionnées, ce qui marquera la fin de la phase de transition. Cette dernière a été rendue possible par une phase d'endettement qui a permis d'honorer les retraites, tout en plaçant les cotisations des actifs pour faire monter en puissance du FARR<sup>45</sup>.

En parallèle, les employés du public bénéficient d'une capitalisation collective grâce au Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP). Ce régime, créé en 1973, est alimenté par une cotisation salariale de 10 % (l'équivalent de la cotisation retraite des fonctionnaires). Les cotisations sont placées auprès de la CDPQ qui les a valorisées en moyenne à 7 % de rendement sur les 20 dernières années<sup>46</sup>. Le RREGOP détenait 92 milliards de dollars en décembre 2021, soit 17 % du PIB, placés auprès de la CDPQ.

Par l'intermédiaire du FARR et du RREGOP, 35 % du PIB québécois sont ainsi placés au profit des retraites des employés publics. Par comparaison, lorsqu'on additionne les encours capitalisés de façon collective au sein de l'ERAFP, de la Banque de France ou du Sénat, on arrivait à peine à 58 milliards d'euros fin 2020, soit 2 % du PIB. Si l'on ajoute le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), qui pourrait se voir confier la mission du FARR québécois, la France n'avait mis de côté que 3 % de son PIB en faveur des retraites des fonctionnaires. C'est 10 fois moins qu'au Québec.

Au global, la CDPQ, qui gère aussi l'épargne retraite du secteur privé, a investi l'équivalent de 140 % du PIB au profit des retraités et futurs retraités. Fondée en 1965, la Caisse gère le capital des déposants en optimisant le rendement des cotisations et en dynamisant l'économie de la province. La CDPQ est soutenue dans sa mission par l'ensemble de l'échiquier politique québécois qui la perçoit comme un acteur œuvrant pour l'intérêt général. Au-delà de la performance et de la dispersion des risques générées par le recours à l'épargne, la capitalisation permet, en effet, d'irriguer l'économie québécoise, en soutenant son développement.

Ironiquement, le modèle québécois ressemble étrangement à l'organisation initiale des retraites françaises, avec un drainage de l'épargne longue à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Les fonctionnaires s'étaient organisés dès le XIX<sup>ème</sup> siècle pour gérer leurs retraites par l'intermédiaire des Caisses de retenues. C'était avant que l'Etat ne récupère leurs capitaux placés à la CDC et verse les pensions directement par le budget à partir de 1853<sup>47</sup>, avec les surcoûts que l'on connaît. De même, les mutuelles du secteur privé versaient les cotisations retraite à la CDC qui les faisait fructifier, comme aujourd'hui au Québec. Seules quelques institutions clairvoyantes ont réussi à conserver leurs capitalisations, mises à mal par l'inflation, la mise en place de la répartition en 1941 et sa généralisation en 1945. C'est le cas de la Banque de France et du Sénat, qui financent tout ou partie des retraites de leurs personnels grâce aux marchés financiers, ce qui permet d'économiser des centaines de millions d'euros d'argent public chaque année. C'est aussi le cas des pharmaciens avec la CAVP. À l'instar des Québécois, ils ont compris dès 1962 qu'il fallait mettre en place une dose de capitalisation pour épauler la répartition.

À ce stade, l'Etat en France est bien loin d'avoir intégré ces éléments de bonne gestion. Il vide périodiquement le Fonds de réserve pour les retraites, alors que ce fonds lui rapporte plus que ce que coûte la dette publique<sup>48</sup>, et cherche à prendre le contrôle des réserves des Caisses de retraites de droit privé, alors qu'elles sont bien gérées en dépit de contraintes réglementaires inadéquates au temps long<sup>49</sup>.

## 6. ANNEXES DÉTAIL DES CALCULS

**Tableau 3 : Déficit du COR complété avec le déficit de l'Etat  
(calcul minorant)**

Période	Dépenses vieillesse et survivants de l'État		Déficit vs Dépenses de l'État	Déficit de l'État oublié par le COR		Déficit selon le COR sans le déficit de l'État		Calcul du COR complété avec le déficit de l'État	
	% du PIB	milliards €	%	% du PIB	milliards €	% du PIB	milliards €	% du PIB	milliards €
2002	1,7%	27	14,1%	0,2%	4	-0,3%	-5	-0,1%	-1
2003	1,8%	29	15,7%	0,3%	4	-0,5%	-7	-0,2%	-3
2004	2,2%	38	11,5%	0,3%	4	-0,4%	-7	-0,1%	-2
2005	2,2%	38	11,5%	0,2%	4	-0,2%	-3	0,1%	2
2006	2,4%	45	10,6%	0,3%	5	-0,2%	-3	0,1%	2
2007	2,5%	48	10,8%	0,3%	5	-0,1%	-1	0,2%	4
2008	2,5%	50	15,2%	0,4%	8	0,1%	1	0,4%	9
2009	2,7%	53	25,0%	0,7%	13	0,5%	9	1,2%	22
2010	2,7%	55	21,8%	0,6%	12	0,7%	14	1,3%	26
2011	2,8%	57	19,1%	0,5%	11	0,7%	14	1,2%	25
2012	2,8%	59	17,8%	0,5%	11	0,6%	14	1,2%	24
2013	2,9%	61	14,0%	0,4%	8	0,4%	9	0,8%	17
2014	2,9%	61	14,4%	0,4%	9	0,4%	8	0,8%	17
2015	2,8%	62	14,9%	0,4%	9	0,3%	6	0,7%	16
2016	2,8%	62	15,7%	0,4%	10	0,2%	5	0,7%	15
2017	2,7%	63	13,9%	0,4%	9	0,0%	1	0,4%	10
2018	2,7%	64	12,8%	0,3%	8	0,1%	2	0,4%	11
2019	2,6%	64	16,1%	0,4%	10	0,0%	1	0,5%	11
2020	2,8%	65	26,5%	0,7%	17	0,6%	13	1,3%	30
De 2002 à 2020	2,6%	1001	15,9%	0,4%	162	0,2%	72	0,6%	234
	moyenne par an	milliards€ en 19 ans	moyenne par an	moyenne par an	milliards€ en 19 ans	moyenne par an	milliards€ en 19 ans	moyenne par an	milliards€ en 19 ans

Source : Institut économique Molinari d'après Insee (3.302 Dépenses de l'administration publique centrale (S1311) ventilées par fonction, données vieillesse et survivants) ; Déficit de l'Etat et des administrations publiques d'après INSEE (Série 3.202 – Dépenses et recettes de l'administration publique centrale) ; Déficit des retraites d'après les Rapports annuels du Conseil d'orientation des retraites (Figure 2.16 – Solde observé du système de retraite, en % du PIB) ; Conversions PIB de % à milliards d'euros courants et vice versa d'après INSEE (Série 1.101 - Le produit intérieur brut et ses composantes à prix courants). Milliards d'euros courants.

**Tableau 4 : Déficit des retraites intégrant les surcotisations des employeurs publics  
(calcul exhaustif)**

Période	Surcotisation employeurs public vs salariés du privé			Déficit selon le COR (sans tenir compte du déficit de l'État et des subventions d'équilibre)		Déficit des retraites intégrant les surcotisations publiques (calcul exhaustif)	
	en % des salaires et traitements bruts	en % du PIB	en milliards €	en % du PIB	en milliards €	en % du PIB	en milliards €
2002	9,5%	0,9%	14	-0,3%	-5	0,6%	9
2003	10,1%	0,9%	15	-0,5%	-7	0,5%	8
2004	10,6%	0,9%	16	-0,4%	-7	0,6%	9
2005	12,1%	1,1%	19	-0,2%	-3	0,9%	16
2006	12,4%	1,1%	20	-0,2%	-3	0,9%	17
2007	13,7%	1,2%	23	-0,1%	-1	1,1%	21
2008	14,6%	1,2%	25	0,1%	1	1,3%	26
2009	15,4%	1,4%	27	0,5%	9	1,9%	36
2010	16,3%	1,4%	29	0,7%	14	2,2%	43
2011	16,3%	1,4%	29	0,7%	14	2,1%	43
2012	16,7%	1,4%	30	0,6%	14	2,1%	43
2013	17,3%	1,5%	31	0,4%	9	1,9%	40
2014	17,0%	1,5%	32	0,4%	8	1,8%	39
2015	17,5%	1,5%	33	0,3%	6	1,8%	39
2016	17,9%	1,5%	34	0,2%	5	1,8%	39
2017	17,8%	1,5%	34	0,0%	1	1,6%	36
2018	17,0%	1,4%	33	0,1%	2	1,5%	36
2019	20,3%	1,7%	40	0,0%	1	1,7%	41
2020	19,8%	1,8%	41	0,6%	13	2,3%	54
De 2002 à 2020	15,4% moyenne par an	1,3% moyenne par an	523 milliards€ en 19 ans	0,2% moyenne par an	72 milliards€ en 19 ans	1,5% moyenne par an	595 milliards€ en 19 ans

Source : Calculs Institut économique Molinari d'après Insee, séries Comptes des administrations publiques (7.301, 7.302, 7.305 et 7.306) et Compte des sociétés (7.101 et 7.201), lignes D11 et D12. La surcotisation est calculé par rapport au taux de cotisation employeur des sociétés.

**Tableau 5 : Part du déficit public liée aux retraites selon le type de chiffrage**

Période	Déficit des retraites (en % du PIB)			Déficit des administrations publiques (en % du PIB)	Part du déficit public lié aux retraites		
	Calcul du COR (sans tenir compte du déficit et des subventions d'équilibre)	Calcul du COR complété avec le seul déficit de l'Etat (calcul minorant)	Déficit des retraites intégrant les surcotisations publiques (calcul exhaustif)		Calcul du COR (sans tenir compte du déficit et des subventions d'équilibre)	Calcul du COR complété avec le seul déficit de l'Etat (calcul minorant)	Déficit des retraites intégrant les surcotisations publiques (calcul exhaustif)
2002	-0,3%	-0,1%	0,6%	3,2%	0%	0%	18%
2003	-0,5%	-0,2%	0,5%	4,0%	0%	0%	12%
2004	-0,4%	-0,1%	0,6%	3,6%	0%	0%	15%
2005	-0,2%	0,1%	0,9%	3,4%	0%	3%	27%
2006	-0,2%	0,1%	0,9%	2,4%	0%	4%	38%
2007	-0,1%	0,2%	1,1%	2,6%	0%	8%	42%
2008	0,1%	0,4%	1,3%	3,3%	2%	13%	39%
2009	0,5%	1,2%	1,9%	7,2%	7%	16%	26%
2010	0,7%	1,3%	2,2%	6,9%	10%	19%	31%
2011	0,7%	1,2%	2,1%	5,2%	13%	23%	40%
2012	0,6%	1,2%	2,1%	5,0%	13%	23%	42%
2013	0,4%	0,8%	1,9%	4,1%	10%	20%	46%
2014	0,4%	0,8%	1,8%	3,9%	9%	20%	47%
2015	0,3%	0,7%	1,8%	3,6%	8%	20%	50%
2016	0,2%	0,7%	1,8%	3,6%	7%	19%	49%
2017	0,0%	0,4%	1,6%	3,0%	2%	14%	52%
2018	0,1%	0,4%	1,5%	2,3%	5%	20%	66%
2019	0,0%	0,5%	1,7%	3,1%	1%	15%	55%
2020	0,6%	1,3%	2,3%	8,9%	6%	15%	26%
De 2002 à 2020	0,2% du PIB	0,6% du PIB	1,5% du PIB	4,2% du PIB	4% des déficits	14% des déficits	36% des déficits

Source : Calculs Institut économique Molinari

## 7. LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ZOOMS

Figure 1 : Évolution des déficits publics en France (1960-2021 en % du PIB).....	11
Figure 2 : Les retraites coûtent bien plus cher aux employeurs publics et aux contribuables que les retraites des salariés du privé .....	11
Figure 3 : Les retraites coûtent bien plus cher aux employeurs publics et aux contribuables que les retraites des salariés du privé .....	18
Figure 4 : Évolution des cotisations employeur dédiées au financement de la retraite (2006-2020, en % du traitement brut) .....	18
Figure 5 : Comparaison entre le coût d'un fonctionnaire d'Etat, primes comprises, et d'un salarié ...	19
Figure 6 : Bulletin de paye d'un fonctionnaire avec des cotisations retraite aussi élevées que son salaire net.....	21
Figure 7 : Trois fois plus de déficits que ce qu'affichait le COR en 2020.....	22
Figure 8 : Comparaison des déficits du COR et des déficits intégrant le déséquilibre de l'Etat et les surcotisations publiques depuis 2002 (en % du PIB).....	24
Figure 9 : Ratio cotisants sur retraités pour un échantillon de régimes publics et privé (2019) .....	27
Tableau 1 : 46 milliards d'euros de subvention d'équilibre pour les retraites publiques en 2020 (avant prise en compte des primes).....	19
Tableau 2 : 41 milliards d'euros de subvention d'équilibre pour les retraites publiques en 2020 (après prise en compte des primes).....	20
Tableau 3 : Déficit du COR complété avec le déficit de l'Etat (calcul minorant).....	32
Tableau 4 : Déficit intégrant les surcotisations des employeurs publics (calcul exhaustif) .....	33
Tableau 5 : Part du déficit public liée aux retraites selon le type de chiffrage .....	34
Zoom 1 : En 1853, l'Etat supprime les Caisses de retraite des ministères, une erreur jamais corrigée	14
Zoom 2 : Un déséquilibre des retraites qui obère les marges de manœuvres pour rémunérer les employés de l'Etat.....	21
Zoom 3 : Les déficits lorsqu'on exclut ce qui relève de la solidarité ou de la compétitivité.....	22
Zoom 4 : En France, des modèles de capitalisations collectives ou de réserves dont devrait s'inspirer l'Etat .....	29
Zoom 5 : Le Québec, un exemple de bonne gestion des pensions des personnels publics.....	31

## 8. BIBLIOGRAPHIE

- Artus, P. et Legros, F. (1999). *Le choix du système de retraite*. Paris : Economica. Repéré à <https://www.amazon.fr/choix-du-syst%C3%A8me-retraite/dp/271783799X>
- Assemblée Nationale. (2021). *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes* (n° 4090 de l'année 2020) (p. 103). Repéré à [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4090\\_projet-loi](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4090_projet-loi)
- Bechetoille, T., Boujnah, S. et Blard, T. (2019, 31 décembre). L'entrée en Bourse, un moyen de transformer l'essai. *Les Echos Executives*. Repéré à <https://business.lesechos.fr/entrepreneurs/financer-sa-croissance/0602462265492-l-entree-en-bourse-un-moyen-de-transformer-l-essai-334042.php#Xtor=AD-6000>
- Bechetoille, T., Gaillard, D., Fontanet, X. et de Rozières, A. (2020, 19 novembre). «Fiscalité: incitons davantage l'actionariat salarié dans les PME et ETI familiales» (Tribune). *L'Opinion*. Repéré à <https://www.lopinion.fr/edition/economie/fiscalite-incitons-davantage-l-actionariat-salarie-dans-pme-eti-229326>
- Berthoin, G. (DSS/EPF/REPSS). (2021). *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale - Retraites* (p. 116).
- Bouverin, S. (2022). Le système de retraites: Équilibre conventionnel et déficit public. *Commentaire, Numéro 177(1)*, 87-96. doi:[10.3917/comm.177.0087](https://doi.org/10.3917/comm.177.0087)
- Caisse nationale d'assurance vieillesse. (2020). *Recueil statistique 2019*. Paris : Caisse nationale d'assurance vieillesse. Repéré à <https://www.statistiques-recherches.cnnav.fr/recueil-statistique-2019.html>
- CNRA. (2021). *Rapport annuel des comptes Exercice 2020* (p. 93). Paris : Caisse nationale de retraite des Agents des collectivités locales.
- Conseil d'orientation des retraites. (2020). *Evolutions et perspectives des retraites en France* (p. 320). Paris : conseil d'orientation des retraites. Repéré à <https://www.cor-retraites.fr/index.php/node/545>
- Conseil d'orientation des retraites. (2001). *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*. Paris : Conseil d'orientation des retraites. Repéré à <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-1752.pdf>
- Conseil d'orientation des retraites. (2021). *Évolutions et perspectives des retraites en France* ([Rapport annuel du COR]) (p. 328). Paris : Conseil d'orientation des retraites. Repéré à [https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2021-11/Rapport complet 30 11 modif productivit%C3%A9.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2021-11/Rapport%20complet%2030%2011%20modif%20productivit%C3%A9.pdf)
- Conseil d'orientation des retraites, C. (2022a). *Décomposition des dépenses et du solde du système de retraite par groupe de régimes* ([Séance plénière du 21 avril 2022 à 10h00 « Indicateurs du système de retraite et préparation du rapport annuel »]) (p. 22). Paris. Repéré à [https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-04/Doc\\_04\\_d%C3%A9penses\\_statut.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-04/Doc_04_d%C3%A9penses_statut.pdf)
- Conseil d'orientation des retraites. (2022b). *Quelle(s) convention(s) retenir pour l'évolution des ressources des régimes équilibrés par l'Etat ?* ([Séance plénière du 21 avril 2022 à 10h00 « Indicateurs du système de retraite et préparation du rapport annuel »]) (p. 10). Paris. Repéré à [https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-04/Doc\\_03\\_conventions.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-04/Doc_03_conventions.pdf)
- Couet, I. (2020, 27 janvier). Retraites : la Banque de France veut sauver son régime par capitalisation. *Les Echos*. Repéré à <https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/retraites-la-banque-de-france-veut-sauver-son-regime-par-capitalisation-1166375>
- Cour des comptes. (2015). *La masse salariale de l'Etat : Enjeux et leviers* (p. 150). Repéré à <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000239.pdf>
- Desfossés, P. (2016). Les fonds de pension à la française. *Regards, N° 49(1)*, 93-105.
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. (2021). *Les retraités et les retraites - édition 2021* (p. 294). Paris : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. Repéré à

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-documents-de-referance/panoramas-de-la-drees/les-retraites-et-les-retraites-edition-0>

Ecalfe, F. (2021, 19 avril). Les dépenses de personnel de l'Etat. *Fipeco*. Repéré à <https://www.fipeco.fr/fiche/Les-d%C3%A9penses-de-personnel-de-lEtat>

Fonds de Réserve pour les Retraites. (2020). *Rapport annuel 2019* (p. 112). Paris : Fonds de réserve pour les retraites. Repéré à <https://www.fondsdereserve.fr/fr/publications/rapports-annuels>

Fonds de Réserve pour les Retraites. (2022). *Présentation de la performance financière du FRR au 31 décembre 2021* ([Communiqué de presse]) (p. 2). Paris. Repéré à [https://www.fondsdereserve.fr/documents/communique-de-presse-performance-du-FRR-en-2021\\_2.pdf](https://www.fondsdereserve.fr/documents/communique-de-presse-performance-du-FRR-en-2021_2.pdf)

Fontanet, X. (2014, 23 janvier). Travailleur et investisseur, des intérêts opposés ou harmonieux ? *L'AGEFI*. Repéré à <https://www.agefi.fr/corporate/actualites/hebdo/20151210/travailleur-investisseur-interets-opposes-150951>

Kessler, D. et Strauss-Kahn, D. (1982). *L'épargne et la retraite : l'avenir des retraites préfinancées*. Paris : Economica.

Larosière (de), J. (2021). *40 ans d'égarements économiques, Quelques idées pour en sortir*. Paris : Éditions Odile Jacob. Repéré à [https://www.odilejacob.fr/catalogue/sciences-humaines/economie-et-finance/40-ans-d-egarements-economiques\\_9782738152589.php](https://www.odilejacob.fr/catalogue/sciences-humaines/economie-et-finance/40-ans-d-egarements-economiques_9782738152589.php)

Lombard, E. (2022). *Au cœur de la finance utile : A quoi sert votre épargne ?* Paris : Editions de l'Observatoire.

Marques, N. et Philippe, C. (2019). *Retraites françaises, sortir de l'impasse, préparer l'avenir* (p. 68). Paris-Bruelles : Institut économique Molinari avec Contrepoints. Repéré à [https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/sites/17/2019/12/etude\\_retraites\\_francaises2019.pdf](https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/sites/17/2019/12/etude_retraites_francaises2019.pdf)

Mediavilla, L. (2020, 17 février). Retraites : le régime des salariés de la Banque de France conservé jusqu'en 2025. *Les Echos*. Repéré à <https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/retraites-les-salaries-de-la-banque-de-france-obtiennent-la-clause-du-grand-pere-1172487>

Ministère de la transformation et de la fonction publique. (2021). *Rapport annuel sur l'Etat de la fonction publique* (p. 312). Paris. Repéré à <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-lEtat-de-la-fonction-publique-edition-2021>

Mudry, P. et Cossin, D. (2021, 10 mars). Retraites : pourquoi la gestion des réserves doit être repensée. *Les Echos*. Repéré à <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-retraites-pourquoi-la-gestion-des-reserves-doit-ÊTRE-repensee-1297121>

Pochard, M. (2021). Le devenir du régime de retraite des fonctionnaires est un enjeu central du prochain quinquennat. *Acteurs Publics*. Repéré à <https://acteurspublics.fr/articles/marcel-pochard-le-devenir-du-regime-de-retraite-des-fonctionnaires-est-un-enjeu-central-du-prochain-quinquennat>

République française. (2020a). *Compte d'affectation spéciale. Mission ministérielle. Projets annuels de performances*. ([Annexe au projet de loi de finances pour 2021]) (p. 81). Paris.

République française. (2020b). *Etude d'impact projet de loi organique relatif au Système universel de retraite* (n° NOR : SSAX1936435L/Bleue-1) (p. 1029). Paris. Repéré à [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2623\\_etude-impact.pdf](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2623_etude-impact.pdf)

République française. (2021a). *Compte d'affectation spéciale. Mission ministérielle. Projets Annuels De Performances*. ([Annexe au projet de loi de finances pour 2022]) (p. 79). Paris.

République française. (2021b). *Compte général de l'Etat* ([Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes]) (p. 215). Paris.

République française. (2021c). *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique* ([Annexe au projet de loi de finances pour 2022]) (p. 219). Paris : République française.

Retraite additionnelle de la fonction publique. (2021). *Rapport annuel 2020* (p. 156). Paris : Etablissement de Retraite additionnelle de la fonction publique. Repéré à [https://www.rafp.fr/sites/rafp\\_fr/files/publication/file/rafp-ra-2020-bat.pdf](https://www.rafp.fr/sites/rafp_fr/files/publication/file/rafp-ra-2020-bat.pdf)

SNUipp, F. P. (2020, 27 février). Comprendre les retraits des jours de grève sur ma fiche de paye [Syndical]. Repéré à <https://75.snuipp.fr/?Comprendre-les-retraits-des-jours>

Thiveaud, J.-M., Mérieux, A. et Marchand, C. (1995). Le régime des retraites des fonctionnaires civils avant la loi de « budgétisation » du 8 juin 1853. *Revue d'économie financière*, 35(4), 273-303. doi:10.3406/ecofi.1995.2229

Trainar, P. (2017). La création de fonds de pension est-elle encore utile dans les économies avancées ? *Revue d'économie financière*, N° 126(2), 123-142.

Vailles, F. (2021, 30 novembre). Fonds de retraite : Bonne nouvelle pour les employés de l'Etat. *La Presse*. Repéré à <https://www.lapresse.ca/affaires/chroniques/2021-11-30/fonds-de-retraite/bonne-nouvelle-pour-les-employes-de-l-Etat.php>

## 9. NOTES

<sup>1</sup> Dont 3,4 milliards au titre de la SNCF, 1,1 milliard au titre des mines, 700 millions au titre de la RATP.

Chiffres calculés à partir de Conseil d'orientation des retraites, C. (2021). *Evolutions et perspectives des retraites en France* ([Rapport annuel du COR]) (p. 328). Paris : Conseil d'orientation des retraites, page 83.

<sup>2</sup> Conseil d'orientation des retraites, C. (2001). *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*. Paris : Conseil d'orientation des retraites, pages 130-132. Repéré à <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-1752.pdf>

Cette convention, qui aboutit à présenter les retraites de l'Etat comme étant les seules à l'équilibre alors qu'elles ont une pyramide des âges particulièrement déséquilibrées, ne sera jamais remise en cause en dépit de son caractère baroque. Dans son rapport de 2020, le COR considère que ses « projections des ressources du système de retraite, et a fortiori des soldes, sont très largement conventionnelles. En effet, dans certains régimes spéciaux (SNCF, RATP, régimes des mines, marins ou encore régime des ouvriers de l'Etat), les ressources sont déterminées par les dépenses année après année et l'équilibre financier est assuré par une subvention publique. Il en est de même dans le régime de la fonction publique de l'Etat, où l'équilibre financier est assuré en dernier ressort par une contribution de l'Etat en tant qu'employeur. Conseil d'orientation des retraites, C. (2021). *Evolutions et perspectives des retraites en France* ([Rapport annuel du COR]) (p. 328). Paris : Conseil d'orientation des retraites, page 59. Repéré à [https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2021-11/Rapport\\_complet\\_30\\_11\\_modif\\_productivit%C3%A9.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2021-11/Rapport_complet_30_11_modif_productivit%C3%A9.pdf)

<sup>3</sup> Monnier, A. (2007). Le baby-boom : suite et fin : *Population & Sociétés*, N° 431(2), 1-4. doi:[10.3917/popsoc.431.0001](https://doi.org/10.3917/popsoc.431.0001)

<sup>4</sup> Les dépenses de retraites représentaient 13,6 % du PIB en 2019, contre 5,1 % en 1959, soit une hausse de 8,5 points. Les dépenses publiques représentaient 55 % en 2019 (dont 25 % au titre des retraites) contre 40 en 1959 (dont 13 % au titre des retraites), soit une hausse de 15 points.

<sup>5</sup> En 2020, l'Etat a subventionné les régimes déficitaires à hauteur de 8 milliards d'euros dont 3,4 milliards au titre de la SNCF (pour laquelle les subventions de l'Etat représentent 64 % des recettes du régime) et 730 millions au titre de la RATP (les subventions de l'Etat représentant 60 % des recettes du régime). République française. (2021). *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique* ([Annexe au projet de loi de finances pour 2022]) (p. 213). Paris.

<sup>6</sup> Le COR emploie aussi des hypothèses irréalistes pour projeter l'évolution des déficits et notamment des taux de chômage cible pudiquement qualifiés de « volontaristes ». Cela réduit encore plus la fiabilité des chiffres du COR. Cette façon de faire tranche avec les approches prudentes appliquées par d'autres institutions. Au lieu d'aider à éclairer le débat, conformément aux missions du COR, l'approche retenue l'obscurcit et induit en erreur les acteurs publics.

### *Ecart entre les taux de chômage retenus dans les projections du COR et les chiffres constatés.*

Date du rapport du COR	Taux de chômage observé pendant les 10 ans précédant la prévision	Taux de chômeurs cibles retenus par le COR pour faire ses prévisions de déficit	Taux de chômage constaté à la date prévue par le COR	Part des prévisions non réalisées
2001	9,50%	3% ou 4,5% (scénario de référence) ou 7% en 2010 3% ou 4,5% (scénario de référence) ou 7% en 2015	9,3% en 2010 10,4% en 2015	100% 100%
2006	9,25%	4,5% en 2010 3 ou 4,5% ou 7% ou 9% en 2015	9,3% en 2010 10,4% en 2015	100% 100%
2007	9,00%	4,5% ou 7% en 2015	10,4% en 2015	100%
2010	8,50%	7% en 2022 4,5% en 2024	7,3% au T1.2022	

Source : Institut économique Molinari d'après COR, Rapports annuels 2001 à 2010.

Par exemple, l'exercice européen de projection des dépenses de retraites à l'horizon 2060 de 2015 était construit pour la France avec un chômage de 7,5 %, en partant de l'hypothèse que le taux de chômage convergerait à long terme vers le niveau structurel médian de l'Union européenne. Dans le même temps, les

scénarios A et B du rapport du COR étaient construits sur des hypothèses de taux de chômage de 4,5 % et 7 % en France, taux jamais atteints depuis 1979 et 1982. INSEE (2015), *L'exercice européen de projection des dépenses de retraites : à l'horizon 2060, leur poids dans le PIB reculerait fortement en France*, analyse n°21, août 2015, 4 pages.

<sup>7</sup> Extrait complet « Après plus de vingt ans de réformes successives, le problème des retraites n'est plus un problème financier. Les travaux du Conseil d'orientation des retraites, qui font référence, le montrent : pour la première fois depuis des décennies, les perspectives financières permettent d'envisager l'avenir avec « une sérénité raisonnable » selon le Comité de suivi des retraites. L'enjeu aujourd'hui n'est donc pas de repousser l'âge ou d'augmenter la durée de cotisation. » EM ! (2017) *Le programme d'Emmanuel Macron les retraites. Un système universel de retraites*, <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/retraites>.

<sup>8</sup> Hidalgo, A. (2022, 24 janvier). Anne Hidalgo face aux auditeurs de RTL. L'invité de 8h20 avec Yves Calvi du 24 janvier 2022. Repéré à <https://www.dailymotion.com/video/x87aqog>, à partir de 8mn 5sec

<sup>9</sup> Les fermiers généraux constituent une caisse commune, alimentée par des retenues sur les appointements et une subvention de la ferme générale. La caisse, qui concerne les 25 000 employés de la ferme, fonctionne essentiellement en répartition et servira de modèle par la suite pour l'administration des douanes. THUILLIER Guy (1996), « Pensions de retraite » et DURAND Yves (1996), « Ferme, ferme générale » in Bely, Lucien (dir.) *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Paris : P.U.F. pp. 981-982 & 542-543.

<sup>10</sup> Une loi du 22 août 1790 avait institué des pensions civiles, retraite « gratuite » distribuée par les autorités de façon discrétionnaire dans la limite d'une dotation de 12 millions par an. THIVEAUD Jean-Marie (1995), « Le régime de retraites des fonctionnaires civils avant la loi de "budgétisation" du 8 juin 1853 » *Revue d'économie financière*, n°35 hiver p. 276.

<sup>11</sup> En 1838, Hubert-Valleroux atteste que les 20 caisses existantes servaient environ 16 millions de francs courants de pensions et possédaient 200 000 francs de rente. Selon lui, les subventions de l'Etat s'élevaient à 7 millions. HUBERT-Valleroux, Paul. (1892), « Retraites », *Nouveau Dictionnaire d'Economie politique*, Paris : Guillaumin & Cie, tome II pp. 772.

<sup>12</sup> Certaines caisses de retenues, correctement gérées, n'étaient pas subventionnées, comme l'atteste un avis du Conseil d'Etat des 14 et 15 mai 1851 reproduit dans Thuillier, Guy. (1996) *Les retraites des fonctionnaires : débats et doctrines (1790-1914)*, Paris : Comité d'histoire de la Sécurité sociale, p. 254.

<sup>13</sup> Comme le montre Thiveaud les caisses de retenues, même subventionnées, n'étaient pas une mauvaise affaire pour les autorités. En effet, elles diminuaient le nombre des candidats aux pensions civiles, qui étaient à la charge exclusive du Trésor. Alors que la loi du 22 août 1790 prévoyait pour ces dernières un plafond de 12 millions par an, le crédit n'était que de 3 millions en 1817 et de 1,5 millions en 1841. Thiveaud, Jean-Marie. (1995), « Le régime de retraites des fonctionnaires civils avant la loi de "budgétisation" du 8 juin 1853 » *Revue d'économie financière*, n°35 hiver p. 285.

<sup>14</sup> D'après <https://www.senat.fr/evenement/archives/D32/legis.html>.

<sup>15</sup> Mathieu-Bodet, Pierre. (1881), *Les finances françaises de 1870 à 1878*, Paris : Hachette, p. 237. L'ancien ministre des Finances considère que « Le gouvernement [de 1853] a agi comme les fils de famille dissipateurs, qui grèvent l'avenir pour se procurer tout de suite une ressource précaire ».

<sup>16</sup> Au Canada, les engagements retraite de l'Etat ont été provisionnés dans des proportions très significatives, ce qui permet d'alléger le coût associé aux pensions. Au lieu d'être exclusivement financées par des prélèvements obligatoires et des dettes publiques comme en France (consécutifs aux déficits récurrents liés en notamment à la non anticipation du vieillissement), elles sont en partie financées par les gains liés au placement des cotisations retraite, selon une logique de capitalisation. <https://www.osfi-bsif.gc.ca/Fra/ocabc-ar-ra/psc-fpc/Pages/PSSA2020.aspx#toc1.1>

<sup>17</sup> En 2020, l'Etat a subventionné les régimes particuliers à hauteur de 8 milliards d'euros. Il a versé 3,4 milliards au titre de la SNCF (les subventions de l'Etat représentant 64 % des recettes du régime), 730 millions au titre de

la RATP (les subventions représentant 60 % des recettes), 1,5 milliard au titre des ouvriers d'Etat (les subventions représentant 77% des recettes) et 1,1 milliard au titre des mines (les subventions représentant 82 % des recettes du régime). Il a, en complément, affecté 1,7 milliard de taxes aux retraites des industries électriques et gazières (taxes affectées représentant 32% des recettes).

République française. (2021). *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique* ([Annexe au projet de loi de finances pour 2022]) (p. 213). Paris et DGFIP/SRE/BFIS pour le compte d'affectation spécial Pensions 742 (Ouvriers des établissements industriels de l'État).

<sup>18</sup> Voir par exemple Figure 6.1-1 : Détail de l'ensemble des dépenses de personnel de l'Etat (titre 2) . Repéré à [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2021/FT6.1\\_Depenses-de-personnel-FP.xlsx](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2021/FT6.1_Depenses-de-personnel-FP.xlsx) in Ministère de la transformation et de la fonction publique. (2021). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* (p. 312). Paris : Ministère de la transformation et de la fonction publique.

<sup>19</sup> Ecalte, F. (2021, 19 avril). Les dépenses de personnel de l'Etat. *Fipeco*. Repéré à <https://www.fipeco.fr/fiche/Les-d%C3%A9penses-de-personnel-de-lEtat>

<sup>20</sup> En lui laissant un fonds de roulement s'apparentant à une réserve.

<sup>21</sup> La CNAV est, en revanche, dans une situation bien plus précaire. Si l'Agirc-Arrco est généralement équilibrée et n'a jamais généré de dettes, ce n'est pas le cas de la CNAV. Lorsqu'elle est à l'équilibre, c'est toujours grâce à de très importantes contributions de l'Etat, de la CNAF, de l'UNEDIC et de la CNAM, pour financer les exonérations de cotisations employeur et salarié et les avantages de solidarité (FSV et autres dotations).

<sup>22</sup> Qui font par ailleurs l'objet d'une subvention d'équilibrage représentant 80 % des pensions qu'ils touchent.

<sup>23</sup> République française. (2020). *Compte d'affectation spéciale. Mission ministérielle. Projets annuels de performances*. ([Annexe au projet de loi de finances pour 2021]) (p. 81). Paris et CNRACL. (2021). *Rapport annuel des comptes Exercice 2020* (p. 93). Paris : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

<sup>24</sup> En 2020, l'Etat a subventionné les régimes particuliers à hauteur de 8 milliards d'euros. Il a versé 3,4 milliards au titre de la SNCF (les subventions de l'Etat représentant 64 % des recettes du régime), 730 millions au titre de la RATP (les subventions représentant 60 % des recettes), 1,5 milliard au titre des ouvriers d'Etat (les subventions représentant 77% des recettes) et 1,1 milliard au titre des mines (les subventions représentant 82 % des recettes du régime). Il a, en complément, affecté 1,7 milliards de taxes aux retraites des industries électriques et gazières (taxes affectées représentant 32% des recettes).

République française. (2021). *Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique* ([Annexe au projet de loi de finances pour 2022]) (p. 213). Paris et DGFIP/SRE/BFIS pour le compte d'affectation spécial Pensions 742 (Ouvriers des établissements industriels de l'État).

Nous identifions 46 milliards d'euros de surcotisations des employeurs publics en 2020, là où Sophie Bouverin identifie 45 milliards. Contrairement à Sophie Bouverin, nous n'avons pas déduit le 1,3 milliard d'euros d'excédents nets du CAS en 2020, alimentant la réserve d'étalement des charges du CAS pensions. Nous nous sommes appuyés exclusivement sur les taux de cotisation en vigueur, en partant du principe que les cotisations privées financent aussi des réserves, par ailleurs, bien plus significatives que celles constituées par l'Etat. Voir Bouverin, S. (2022). Le système de retraites : Equilibre conventionnel et déficit public. *Commentaire*, Numéro 177(1), 87-96. doi:10.3917/comm.177.0087

<sup>25</sup> A les entendre, les administrations cotiseraient à des taux plus élevés que les employeurs de droit privé, mais sur une assiette réduite. Elles réaliseraient, en contrepartie, des économies substantielles, l'essentiel des primes étant exonéré de cotisations patronales.

<sup>26</sup> Rapport annuel 2021 - Faits et chiffres : Fiches thématiques (Excel), Figure 6.1-4 : Principales composantes des rémunérations d'activité dans la fonction publique de l'Etat, accessible avec le lien <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-2021-faits-et-chiffres-fiches-thematiques-excel>

<sup>27</sup> Une bonne partie des administrations de Sécurité sociale n'emploie que des salariés contractuels de droit privé.

<sup>28</sup> Par exemple, l'absence de cotisation chômage pour les fonctionnaires représente une économie de 4% par rapport à un salarié du privé.

<sup>29</sup> Rapport annuel 2021 - Faits et chiffres : Fiches thématiques (Excel), Figure 6.1-1 : Détail de l'ensemble des dépenses de personnel de l'Etat (titre 2), accessible avec le lien <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-2021-faits-et-chiffres-fiches-thematiques-excel>.

<sup>30</sup> Calcul fait avec 11,1 % de cotisation retraite employé sur le traitement brut et les CSG et CRDS sur 98,5 % du traitement brut, hors cotisation mutuelle.

<sup>31</sup> Chiffre ne tenant compte que des cotisations, hors subvention d'équilibre.

<sup>32</sup> Calcul Institut économique Molinari d'après Figure 6.1-1 : Détail de l'ensemble des dépenses de personnel de l'Etat (titre 2) . Repéré à [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2021/FT6.1\\_Depenses-de-personnel-FP.xlsx](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2021/FT6.1_Depenses-de-personnel-FP.xlsx)

<sup>33</sup> Bouverin, S. (2022). Le système de retraites : Equilibre conventionnel et déficit public. *Commentaire*, Numéro 177(1), 87-96. doi:10.3917/comm.177.0087 d'après Assemblée Nationale. (2021). *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes* (n° 4090 de l'année 2020) (p. 103). Repéré à [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4090\\_projet-loi](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b4090_projet-loi)

<sup>34</sup> Bouverin, S. (2022). Le système de retraites : Equilibre conventionnel et déficit public. *Commentaire*, Numéro 177(1), 87-96. doi:10.3917/comm.177.0087

<sup>35</sup> Même le secteur privé, sauf exception des ratios démographique moins défavorables, est à la peine. Le vieillissement conduit à faire reposer le financement des retraites sur de moins en moins d'actifs ce qui a conduit à une hausse des cotisations retraites (28 % du brut) posant des problèmes de compétitivité et de pouvoir d'achat.

<sup>36</sup> Voir par exemple Couet, I. (2020, 27 janvier). Retraites : la Banque de France veut sauver son régime par capitalisation. *Les Echos*. Repéré à <https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/retraites-la-banque-de-france-veut-sauver-son-regime-par-capitalisation-1166375>

<sup>37</sup> Dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, l'idée que les pensions sont un moyen d'attirer et fidéliser les personnels, au delà des cas particuliers (marins...) s'installe. On la retrouve notamment chez Emile Thomas, qui considère que les agents des diverses administrations « consacrent leur temps au service du public pour une rétribution plus faible que celle qu'ils trouveraient dans le commerce ». Il en irait de même pour « les ouvriers attachés aux usines de la guerre et de la marine ... qui travaillent dans la prévision d'une retraite, pour un salaire de beaucoup inférieur à celui des usines privées ». Thomas, Emile. (1854) « Caisses de retraites » *Dictionnaire de l'Economie Politique*, Paris : Guillaumin, p. 258.

<sup>38</sup> Fonds de Réserve pour les Retraites, F. (2022). *Présentation de la performance financière du FRR au 31 décembre 2021* ([Communiqué de presse]) (p. 2). Paris. Repéré à [https://www.fondsdereserve.fr/documents/communique-de-presse-performance-du-FRR-en-2021\\_2.pdf](https://www.fondsdereserve.fr/documents/communique-de-presse-performance-du-FRR-en-2021_2.pdf)

<sup>39</sup> <https://cms.law/fr/fra/publication/nouveau-pacte-ferroviaire>

<sup>40</sup> Lorence, A. (2020, 14 février). Le régime de retraite de la Banque de France conservera sa particularité. *Capital.fr*. Repéré à <https://www.capital.fr/votre-retraite/le-regime-de-retraite-de-la-banque-de-france-conservera-sa-particularite-1362334>

<sup>41</sup> Mediavilla, L. (2020, 17 février). Retraites : le régime des salariés de la Banque de France conservé jusqu'en 2025. *Les Echos*. Repéré à <https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/retraites-les-salaries-de-la-banque-de-france-obtiennent-la-clause-du-grand-pere-1172487>

<sup>42</sup> Estimation Institut économique Molinari à partir des actifs nets de fin d'année de l'ERAFP et de la rentabilité moyenne du portefeuille à partir de Retraite additionnelle de la fonction publique (2021), *Rapport annuel 2020*, page 53.

<sup>43</sup> Fonds de Réserve pour les Retraites, F. (2022). *Présentation de la performance financière du FRR au 31 décembre 2021* ([Communiqué de presse]) (p. 2). Paris. Repéré à [https://www.fondsdereserve.fr/documents/communiquede-presse-performance-du-FRR-en-2021\\_2.pdf](https://www.fondsdereserve.fr/documents/communiquede-presse-performance-du-FRR-en-2021_2.pdf)

<sup>44</sup> Voir par exemple Lombard, E. (2022). *Au coeur de la finance utile : A quoi sert votre épargne ?* Paris : Editions de l'Observatoire.

<sup>45</sup> Vailles, F. (2021, 30 novembre). Fonds de retraite : Bonne nouvelle pour les employés de l'Etat. *La Presse*. Repéré à <https://www.lapresse.ca/affaires/chroniques/2021-11-30/fonds-de-retraite/bonne-nouvelle-pour-les-employes-de-l-etat.php>

<sup>46</sup> <https://www.retraitequebec.gouv.qc.ca/fr/publications/nos-programmes/rrsp/rendements-des-fonds-de-certains-rrsp/Pages/rendements-des-fonds-de-certains-rrsp.aspx>

<sup>47</sup> Thiveaud, J.-M., Mérieux, A. et Marchand, C. (1995). Le régime des retraites des fonctionnaires civils avant la loi de « budgétisation » du 8 juin 1853. *Revue d'économie financière*, 35(4), 273-303. doi:10.3406/ecofi.1995.2229

<sup>48</sup> Fonds de Réserve pour les Retraites, F. (2022). *Présentation de la performance financière du FRR au 31 décembre 2021* ([Communiqué de presse]) (p. 2). Paris. Repéré à [https://www.fondsdereserve.fr/documents/communiquede-presse-performance-du-FRR-en-2021\\_2.pdf](https://www.fondsdereserve.fr/documents/communiquede-presse-performance-du-FRR-en-2021_2.pdf)

<sup>49</sup> Voir par exemple Mudry, P. et Cossin, D. (2021, 10 mars). Retraites : pourquoi la gestion des réserves doit être repensée. *Les Echos*. Repéré à <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-retraites-pourquoi-la-gestion-des-reserves-doit-etre-repensee-1297121>



## SUR L'AUTEUR

**Nicolas Marques** est Directeur général de l'Institut économique Molinari. Diplômé en gestion (EM Lyon) et Docteur en économie (Université d'Aix Marseille), il a débuté sa carrière en enseignant l'économie, puis en exerçant des responsabilités dans de grands groupes bancaires français. C'est un grand connaisseur des retraites, qu'il pratique depuis plus de 20 ans en tant qu'économiste ou concepteur de produits d'épargne retraite. Avant de devenir Directeur général de l'Institut économique Molinari, en 2019, il contribuait au développement de l'Institut en tant que chercheur associé, avec plusieurs travaux sur les enjeux fiscaux, finances publiques et protection sociale. Il publie régulièrement des chroniques dans *Capital* et *La Tribune*. Contact : [nicolas@institutmolinari.org](mailto:nicolas@institutmolinari.org)

## PUBLICATIONS RECENTES DE L'ITEM

Philippe C., Marques, N. et Rogers, J. (2022). *La pression sociale et fiscale réelle du salarié moyen au sein de l'UE*, 13<sup>ème</sup> édition, juillet, 44 pages.

Marques, N. et Philippe C. (2022). *La fiscalité française contre la compétitivité et le pouvoir d'achat, quand la fiscalité anémie la rentabilité et le pouvoir d'achat*, mars, 56 pages.

Bentata, P. (2022). *Le recours à la téléconsultation et à la téléexpertise : quel impact économique attendre en France ? Une économie d'au moins 1 milliard d'euros par an à qualité de soins égale*, janvier, 44 pages.

Marques, N. et Philippe C. (2021). *The Zero Covid strategy continues to protect people, economies and freedoms more effectively*, septembre, 52 pages.

Collectif (2021). *Pour une réforme des retraites qui réponde aux enjeux français Compétitivité, emploi, innovation avec la capitalisation pour tous*, septembre, 88 pages. Etude réalisée en partenariat avec CroissancePlus.

Marques, N. et Philippe C. (2021). *Un an après, la stratégie Zéro Covid protège mieux populations et économies*, avril, 28 pages.

Marques, N. et Philippe C. (2020). *Le jour où les Etats de l'Union européenne ont dépensé toutes leurs recettes annuelles*, 6<sup>ème</sup> édition, novembre, 36 pages.

Marques, N. et Philippe C. (2020). *Le partage de la contribution sociale et fiscale des entreprises du CAC 40 français en 2019... 267 milliards pour les salariés, 80 milliards pour les Etats et 42 milliards nets d'impôts pour les actionnaires*, 3<sup>ème</sup> édition, mai, 52 pages.

Marques, N. et Philippe, C. (2019). *Retraites françaises, sortir de l'impasse, préparer l'avenir*, décembre, 68 pages.

Bentata, P. (2019). *Education la France peut mieux faire, évaluation de l'efficacité du système d'éducation et de formation en France*, décembre, 36 pages.

Snowdon, C. (2019). *L'indicateur des Etats moralisateurs au sein l'Union européenne. Le classement des pays de l'UE en fonction des interdits sur le tabac au sens large, l'alcool, l'alimentation et les boissons*, novembre, 62 pages.

