

PROVISIONNER POUR ÉCONOMISER SANS ROGNER LES RETRAITES

L'exemple du Sénat

Nicolas Marques

Juin 2023





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 : AdobeStock, Jardins publics du Luxembourg et Sénat, Paris.

©2023 Institut économique Molinari

978-2-931091-17-3

Dépôt légal 3^{ème} trimestre 2023.

Contact : postmaster@institutmolinari.org

Site Internet : www.institutmolinari.org

PROVISIONNER POUR ECONOMISER SANS ROGNER LES RETRAITES

L'exemple du Sénat

Juin 2023

Nicolas Marques

Institut Économique Molinari | Paris-Bruxelles

« Promettre comme fait l'Etat, des pensions sans rien réserver pour y faire face et en comptant sur les ressources infinies du budget, c'est une monstrueuse erreur économique, mathématique et financière. »

« Le gouffre ... se creuse chaque jour davantage sans qu'on ose en sonder la profondeur. Les commissions du budget s'en effrayent, mais on ferme les yeux, on se bouche les oreilles, on ne veut pas calculer »

Alfred de Courcy (1887)

SOMMAIRE

SYNTHESE	6
INTRODUCTION	9
LE SENAT ECONOMISE 13 % DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT SUR 15 ANS GRACE AU PROVISIONNEMENT DE SES RETRAITES	11
UNE DEMARCHE QUI GAGNERAIT A ETRE IMITEE DANS TOUTES LES ADMINISTRATIONS	14
Un potentiel d'économies à long terme de 11 % des charges si l'Assemblée imitait le Sénat.....	14
Un potentiel d'économies à long terme de 8 % des charges si l'Etat imitait le Sénat.....	16
Cesser d'inciter les administrations à se défaire de leurs provisions, sources d'économies pour le budget et les contribuables.....	16
Commencer à provisionner les retraites des fonctionnaires pour suivre l'exemple du Sénat	17
LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ZOOMS.....	24
BIBLIOGRAPHIE.....	25
NOTES.....	27
SUR L'AUTEUR	32

1. SYNTHÈSE

Le Sénat a économisé 13% de ses dépenses sur 15 ans grâce à la capitalisation retraite

Le Sénat a capitalisé 1,6 milliard d'euros sur les marchés financiers pour éviter que la charge liée aux retraites de ses anciens fonctionnaires et élus repose intégralement sur les contribuables.

Fin 2022, 870 millions d'euros étaient placés au profit de ses anciens personnels et 770 millions au profit des anciens sénateurs. Ces capitaux ont rapporté en moyenne 4,1 % par an sur 15 ans et permettent de financer la majorité des retraites du Sénat sans faire appel au contribuable.

De 2008 à 2022, la capitalisation retraite a fait économiser 657 millions d'euros d'argent public au Sénat ou 13 % de ses dépenses de fonctionnement. Les gains générés par les placements retraite du Sénat ont financé à hauteur de 359 millions les retraites des anciens personnels et 298 millions celles des anciens sénateurs.

Ces gains liés à la capitalisation représentent 55 % des pensions versées sur la période (1,2 milliard), le solde de 45 % ou 527 millions ayant été financé par le budget du Sénat, soit *in fine* les contribuables ou le déficit public.

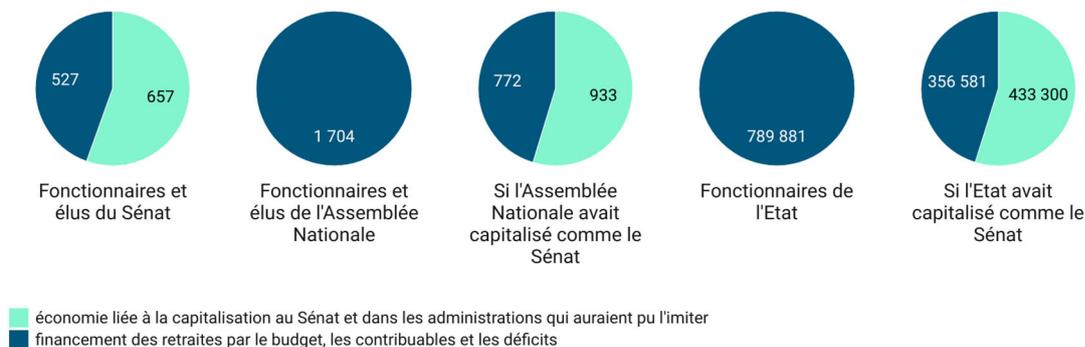
S'il avait financé ses retraites au jour le jour – comme l'Assemblée nationale ou l'Etat – le Sénat aurait eu besoin d'une dotation de l'Etat 11 % plus élevée de 2008 à 2022 pour couvrir l'intégralité des charges liées au paiement des retraites. Les retraites auraient représenté 20 % des dépenses courantes de la haute assemblée sur la période au lieu de 10 %.

Des retraites sénatoriales 3 fois moins coûteuses que celle des députés ou militaires et 2 fois plus économiques que celle des fonctionnaires civils de l'Etat

La capitalisation collective du Sénat, au lieu d'être brocardée, gagnerait à être imitée dans toutes les administrations afin de réduire leurs dépenses de fonctionnement sans rogner sur la qualité des services publics, les rémunérations ou les pensions.

Les retraites du Sénat coûtent beaucoup moins cher au budget – et au final aux contribuables – que celles de l'Etat ou de l'Assemblée nationale. Seulement 45% des retraites du Sénat sont financés par l'impôt, contre 100% des retraites distribuées par l'Etat et l'Assemblée nationale.

Economies faites ou qui auraient pu être faites avec la capitalisation collective sur 15 ans (millions d'euros)



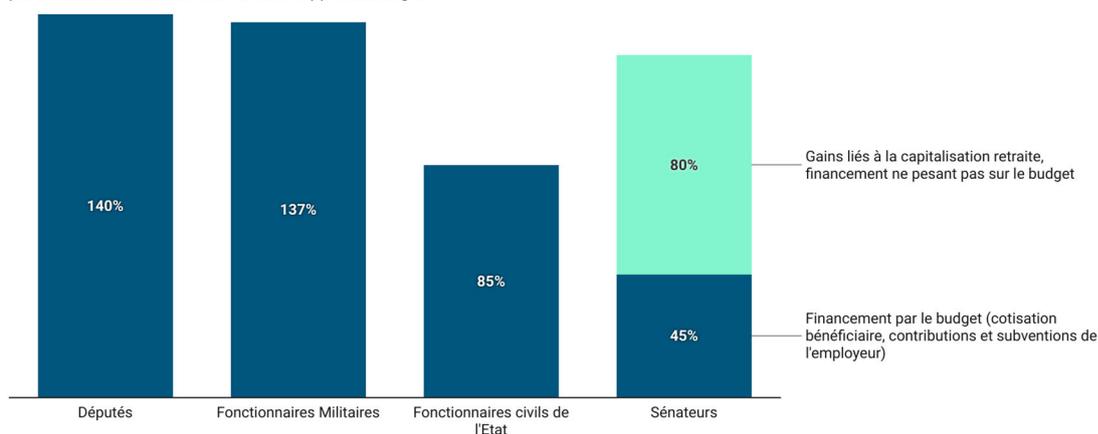
Source: Source: Calculs Institut économique Molinari, d'après comptes du Sénat, de l'Assemblée nationale, de l'Etat au titre de 2008 à 2022. • Créé avec Datawrapper

Les retraites des sénateurs consomment 2 fois moins d'argent public que celles des fonctionnaires civils, qui coûtent 85 % de leur traitement, contre 45 % pour les sénateurs.

Les retraites des sénateurs coûtent au contribuable 3 fois moins que celles des députés (qui coûtent 140 % de l'indemnité) ou des militaires (qui coûtent 137 % du traitement indiciaire) ayant, comme les élus, des carrières courtes.

Coût des retraites pour le budget en % du traitement brut des élus ou fonctionnaires

Grâce à la capitalisation collective, les retraites des sénateurs coûtent moins cher aux contribuables, l'essentiel de leurs pensions étant financé par les marchés financiers, sans faire appel au budget.



Pour financer les retraites, il fallait en 2022 une contribution du budget représentant 140% des indemnités des députés, 137% ou 85% du traitement indiciaire des fonctionnaires militaires ou civils, et seulement de 45% des indemnités des sénateurs.

Source: Calculs Institut économique Molinari, d'après comptes de l'Assemblée nationale, de l'Etat et du Sénat au titre de 2022. • Créé avec Datawrapper

L'Assemblée nationale aurait économisé 11% de ses dépenses sur 15 ans si elle avait capitalisé ses retraites comme le Sénat

Si l'Assemblée nationale avait provisionné ses retraites comme le Sénat, elle aurait placé 2 milliards d'euros pour financer les retraites de ses personnels et élus, et économisé 11 % de ses charges d'exploitation sur les 15 dernières années.

L'Assemblée aurait autofinancé grâce aux placements 55 % des pensions qu'elle a versées, soit une économie de 933 millions d'euros sur une dépense de 1,7 milliard sur 15 ans.

L'Assemblée aurait eu seulement besoin de faire appel à son budget pour financer le solde, à hauteur de 772 millions d'euros de 2008 à 2022.

Elle aurait pu fonctionner avec un budget d'exploitation 11 % moins élevé dans lequel les retraites n'auraient représenté que 10 % des dépenses, contre 19 % sur les 15 dernières années.

L'Etat aurait économisé 433 milliards d'euros en 15 ans s'il avait capitalisé les retraites des fonctionnaires comme le Sénat

Si l'Etat avait provisionné ses retraites comme le Sénat, il aurait placé 920 milliards dans un fonds souverain pour financer les retraites de ses personnels et économisé 8 % de ses charges nettes sur les 15 dernières années.

L'Etat aurait autofinancé grâce aux placements 55 % des pensions qu'il a versées, soit une économie 433 milliards d'euros sur une dépense de 789 milliards de 2008 à 2022.

L'Etat aurait seulement eu besoin de faire appel à son budget pour le solde, à hauteur de 356 milliards sur 15 ans.

L'Etat aurait économisé en moyenne 29 milliards d'euros par an. Son déficit aurait été 30 % moins élevé, à 66 milliards d'euros par an en moyenne au lieu de 95 milliards par an.

2. INTRODUCTION

La chasse aux économies est à nouveau ouverte. L'Etat va mener des « revues de dépenses » dans l'espoir de tenir son objectif de revenir sous 3 % de déficit par rapport au PIB d'ici 2027¹. La Cour des comptes procède à une nouvelle revue exhaustive des dépenses publiques dont elle publiera les conclusions d'ici juillet 2023².

Comme souvent le risque est que la montagne accouche d'une souris, à base de remèdes superficiels ne produisant pas les effets escomptés. Les démarches de réduction des dépenses déployées sous Nicolas Sarkozy (Revue générale des politiques publiques, RGPP), François Hollande (Modernisation de l'action publique, MAP) ou Emmanuel Macron (CAP 2022) ont produit des résultats mitigés.

La recherche d'économies descendantes est un art difficile. Les dépenses contraintes de l'Etat sont significatives. Les charges liés aux personnels en activité, aux pensions versées aux anciens fonctionnaires et à la dette représentent 44 % des recettes de l'Etat et 66 % de ses ressources financières hors émission de dette (Tableau 1).

Tableau 1 : En France, le budget de l'Etat est en grande partie contraint (2022)

	Milliards d'€	en % des charges nettes de l'Etat	en % recettes de l'Etat hors déficit
Dépenses contraintes de l'Etat	209	44%	66%
<i>dont personnel (hors retraites)</i>	97	20%	31%
<i>dont retraites des anciens personnels d'Etat</i>	60	13%	19%
<i>dont charge de la dette</i>	51	17%	16%
Dépenses non contraintes de l'Etat	268	56%	34%

Source : calculs Institut économique Molinari d'après le Compte général de l'Etat au titre de 2022.

L'attirail des préconisations est généralement limité (regroupement de structures, centralisation des achats, réduction des « niches » fiscales...) et les économies n'ont pas toujours été au rendez-vous : une grande partie des aménagements de la fiscalité vise à réduire les effets délétères de la surfiscalité française sur la compétitivité et le pouvoir d'achat. Les raboter est une démarche susceptible de nuire à la croissance et au final creuser les déficits. De même, les démarches d'économies proposées sont susceptibles de générer des surcoûts ou des baisses du service rendu à long terme, par exemple lorsque les dépenses d'entretien ont été rognées avec à la clef des surcoûts. Elles passent souvent à côté des gisements d'économies, décelables seulement à partir d'approches qualitatives permettant de réduire les dysfonctionnements et les couts cachés qu'ils génèrent³.

Pour autant, il existe une source d'économie structurelle qui n'a pas été exploitée en France : le provisionnement des retraites des personnels publics. Pour des raisons historiques, cette méthode a été écartée dès 1853 par l'Etat, Napoléon III ayant pris l'habitude de financer les retraites des fonctionnaires au jour le jour, par l'intermédiaire du budget (Zoom 1 page 19).

La budgétisation des retraites, économique lorsque l'Etat avait beaucoup de fonctionnaires et peu de retraités, est devenue un gouffre financier avec la dégradation du ratio cotisant par retraité dans la fonction publique d'Etat⁴.

Afin d'éviter que les retraites des fonctionnaires ne deviennent un fardeau pour les comptes publics et les contribuables, nombre de pays ont pris l'habitude de provisionner leurs engagements retraites⁵. Cette bonne pratique a été mise en œuvre avec succès en France par quelques institutions publiques, la Banque de France et le Sénat. Les résultats sont excellents, mais méconnus.

L'objectif de cette étude est d'analyser le provisionnement opéré par le Sénat, de chiffrer les économies qu'il a généré depuis 15 ans, de 2008 à 2022.

Ce travail vise aussi à quantifier l'économie qu'auraient réalisé l'Assemblée nationale et l'Etat s'ils avaient, comme le Sénat, mis de l'argent de côté pour autofinancer une partie des retraites qu'ils distribuent, économisant ainsi l'argent du contribuable.

3. LE SENAT ECONOMISE 13 % DES FRAIS DE FONCTIONNEMENT SUR 15 ANS GRACE AU PROVISIONNEMENT DE SES RETRAITES

Le Sénat, comme l'Assemblée nationale, dispose de deux caisses de retraites. L'une opère au profit des personnels et anciens personnels du Sénat (la Caisse des retraites du personnel du Sénat ou CRPS). L'autre opère au profit des Sénateurs et anciens Sénateurs (Caisse des retraites des anciens sénateurs ou CRAS).

Les assemblées ont, depuis le XIX^{ème} siècle, le privilège de régler par des résolutions internes l'organisation des retraites de leurs employés⁶. Elles n'ont pas été contraintes de démanteler les caisses de retraites opérant au profit de leurs personnels en 1853, lorsque l'Etat a fermé les caisses de retraite mises en place par les personnels des ministères (Zoom 1 page 19), ce qui explique l'existence de régimes particuliers fonctionnant au profit de leurs personnels.

Elles ont aussi développé des caisses de retraites pour les anciens élus. Ces caisses de retraites fonctionnaient à l'origine selon une logique de secours au plus démunis et ont pris une ampleur nouvelle avec l'avènement de la notion de retraite. A la fin du XIX^{ème} siècle, on observe un passage de la logique d'assistance, visant à venir en aide aux personnes âgées dans le besoin, à une logique de droit à la retraite, visant à garantir un revenu différé au-delà d'un certain âge. A ce titre, les députés sont affiliés d'office au régime de retraite des députés de l'Assemblée nationale, créée par la résolution du 23 décembre 1904. Les sénateurs sont affiliés à la Caisse autonome de retraite des anciens sénateurs, créée par la résolution du 28 janvier 1905.

La particularité des Caisses des retraites du Sénat est de fonctionner de façon mixte, en combinant capitalisation et répartition. Lorsque le Sénat a mis en place une caisse de retraite pour ses élus, au début du vingtième siècle, il a adopté le principe de la capitalisation déjà en vigueur dans la caisse de retraite des personnels. Comme son aînée opérant au profit des employés, la caisse des sénateurs a provisionné les promesses qu'elle faisait en plaçant des capitaux qui autofinanciaient les retraites⁷. Le 7 novembre 1907, le Bureau du Sénat prenait un arrêté qui reconnaissait formellement à la caisse de retraite des élus le caractère d'une caisse de capitalisation et écartait la répartition. A l'époque, il s'agissait d'éviter que la bonne santé financière de la caisse suscite des convoitises de sénateurs, tout en protégeant ces derniers des aléas associés à la répartition⁸. Un siècle plus tard, les caisses de retraite fonctionnent de façon mixte. Les retraites sont financées à plus de 50 % avec les gains des capitalisations collectives du Sénat, le solde est financé par les versements des bénéficiaires (fonctionnaires ou élus) et de la haute assemblée, selon une logique de répartition.

Au contraire, l'Assemblée nationale fonctionne exclusivement selon une logique de répartition. Elle a démantelé ses capitalisations collectives⁹. Les cotisations des personnels et des députés auxquels s'ajoutent les versements et subventions d'équilibre de l'assemblée ne sont pas placées. Elles transitent par la Caisse de retraite des députés (CRD) ou des personnels (CRP) et sont immédiatement utilisées pour régler les pensions de retraite des anciens élus ou fonctionnaires.

D'un point de vue économique, les retraites sont *in fine* financées en totalité par le budget de l'Etat, s'agissant de l'Assemblée nationale, et de façon mixte par l'Etat et les marchés financiers, s'agissant du Sénat.

Dans le budget de l'Etat est inscrit une dotation au profit de l'Assemblée nationale (571 millions d'euros au titre de 2023) et du Sénat (346 millions d'euros pour 2023)¹⁰. Cette dotation permet de financer les dépenses courantes des assemblées et notamment les rémunérations brutes des personnels et élus, dont les retenues sur les salaires ou traitements des élus au titre de la retraite (l'équivalent des cotisations salariales de 11 % des salaires brut dans le privé), les cotisations retraites des assemblées (l'équivalent des cotisations patronales de 16,5 % du brut pour les salariés) auxquelles peuvent s'ajouter diverses sur-cotisations et/ou subventions des assemblées¹¹.

Ces sommes, réglées par les assemblées grâce à dotation de l'Etat, sont *in fine* financées aux 2/3 par les prélèvements obligatoires et pour le solde par l'endettement, le budget de l'Etat étant structurellement dans le rouge, avec un déficit représentant à ce stade un tiers de ses dépenses¹².

Pour éviter que la charge liée aux retraites des anciens personnels et élus du Sénat repose intégralement sur le budget de l'Etat, le Sénat a placé 1,6 milliard d'euros sur les marchés financiers. Cette somme permet d'autofinancer une partie significative des retraites qu'il distribue. Fin 2022, 870 millions d'euros étaient placés au profit de ses anciens personnels et 770 millions au profit des anciens sénateurs lorsqu'on intègre les plus-values latentes et raisonne en valeur de marché.

Le Sénat avait entre 14 et 17 années de prestations retraite mises de côté, selon que l'on intègre ou pas les plus-values latentes. Ce niveau est comparable aux régimes complémentaires de la Caisse de retraite de répartition des pharmaciens (CAVP) fonctionnant aussi de façon mixte, avec un étage en répartition et un étage en capitalisation.

La haute assemblée a été beaucoup plus sage que l'Etat ou que l'Assemblée nationale, qui n'ont rien mis de côté alors qu'ils font des promesses financées en dehors de la répartition par le budget. Dans le secteur public, seuls la Banque de France ou de l'Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) font mieux avec des régimes intégralement provisionnés à fin décembre 2021 (Tableau 2).

Tableau 2 : Comparaison des modes de financement (2021)

Millions d'euros	Financement des retraites	Pensions globales distribués dans l'année	Promesses de retraite faites aux personnels ou bénéficiaires	Capitaux mis de côté pour honorer ces promesses	Nombre d'années de retraite provisionnées ou mises en réserve	Type de calcul
Etat (fonctionnaires et ouvriers)	Par le budget	57 818	2 635 000	0	0	comptable
Assemblée Nationale (personnels et députés)	Par le budget	124	3 953	0	0	comptable
Sénat (personnels et sénateurs)	Mixte, capitalisation et budget	97	3 363	1 356	14	comptable
				1 843	19	économique
Régime complémentaire des Pharmaciens (CAVP)	Répartition avec des réserves significatives et capitalisation collective	426	non significatif, régime avec des points	7 262	17	comptable
Banque de France (personnels)	Capitalisation collective et accessoirement budget	509	14 269	15 387	28	comptable
ERAFP (4,5 million de fonctionnaires)	Capitalisation collective	389	non significatif, régime avec des points	41 900	non significatif, régime en montée en puissance	économique

Sources : Institut économique Molinari d'après rapports annuels des assemblées, de l'ERAFP, de la Banque de France, de la CAVP et le Compte général de l'Etat. Les pensions distribuées par la Banque de France sont estimées à partir de ses comptes.

Nos calculs, à partir des rapports annuels de la chambre haute, montrent que la rentabilité économique des placements du Sénat est en moyenne de 4,1 % par an de fin 2007 à 2022¹³. Cette rentabilité, calculée sur une période intégrant plusieurs années de crises ou chahutées (crise des subprimes, Covid, guerre en Ukraine) est cohérente avec d'autres fonds ou caisse de retraites. Sur une période plus favorable, de fin 2010 à fin 2021, le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a dégagé un rendement de 4,7 % par an¹⁴. De 2006 à fin 2021, l'Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) a eu une rentabilité économique brute de 5,6 % par an¹⁵. Cogéré par les partenaires sociaux de la fonction publique, il a l'avantage d'être investi à plus long terme, avec 44 % des capitaux placés en actions ou immobilier¹⁶, contre 39 % au Sénat.

Grâce à ses capitalisations collectives, le Sénat fait économiser 63 millions d'euros d'argent public en 2022 ou 18 % de ses dépenses de fonctionnement. En 2022, les pensions de retraite représentaient 99 millions d'euros. Le Sénat a financé 63 millions (dont 37 millions pour les anciens personnels et 26 millions pour les anciens sénateurs) grâce aux gains générés par ses placements retraite. Ces gains – notamment liés aux encaissements de dividendes actions, de coupons obligataires, de loyers ou de cessions d'actifs – représentent 63 % des retraites versées l'an passé. Le solde 37 % ou 36 millions a été financé par le budget de la chambre haute et donc, *in fine*, par le budget de l'Etat.

S'il avait financé ses retraites au jour le jour – comme l'Assemblée nationale ou l'Etat – le Sénat aurait eu besoin en 2022 d'une dotation de l'Etat 15 % plus élevée, pour couvrir l'intégralité des charges liées au paiement des retraites (99 millions d'euros). Les retraites auraient représenté 24 % des dépenses courantes de la haute assemblée au lieu de 10 %.

Si l'on considère une période plus longue, du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2022, les capitalisations collectives du Sénat ont fait économiser 657 millions ou 13 % des dépenses de fonctionnement de la chambre haute. Le Sénat a financé 359 millions de retraite à ses anciens personnels et 298 millions de pension des sénateurs avec les gains générés par ses placements retraite. Ces gains représentent 55 % des pensions versées sur la période, le solde 45 % ou 527 millions a été financé par le budget du Sénat, soit *in fine* les contribuables ou le déficit public.

S'il avait financé ses retraites au jour le jour – comme l'Assemblée nationale ou l'Etat – le Sénat aurait eu besoin d'une dotation de l'Etat 11 % plus élevée de 2008 à 2022, pour couvrir l'intégralité des charges liées au paiement des retraites. Les retraites auraient représenté 20 % des dépenses courantes de la haute assemblée sur la période au lieu de 10 %.

A noter que le taux de couverture des engagements retraite, c'est-à-dire le rapport entre les capitaux mis de côté pour les retraites et leur valeur actualisée, se dégrade au fil du temps. D'un point de vue comptable, seulement 58 % des engagements des caisses de retraite du Sénat étaient couverts par des capitaux fin 2022, contre 85 % fin 2007. D'un point de vue économique, en intégrant les plus-values latentes, 73 % des engagements des caisses de retraite du Sénat étaient couverts fin 2022, contre 101 % fin 2007. Le Sénat n'est plus en capitalisation intégrale, mais dans un régime mixte combinant capitalisation collective et répartition¹⁷.

4. UNE DEMARCHE QUI GAGNERAIT A ETRE IMITEE DANS TOUTES LES ADMINISTRATIONS

La capitalisation collective du Sénat, au lieu d’être brocardée par des personnes n’ayant pas réalisé qu’elle est une source d’économies¹⁸, gagnerait à être imitée dans toutes les administrations afin de réduire leurs dépenses de fonctionnement sans rogner sur la qualité des services publics, les rémunérations ou les pensions.

Les retraites du Sénat coûtent, en effet, beaucoup moins cher au budget – et au final aux contribuables – que celles de l’Assemblée nationale ou de l’Etat.

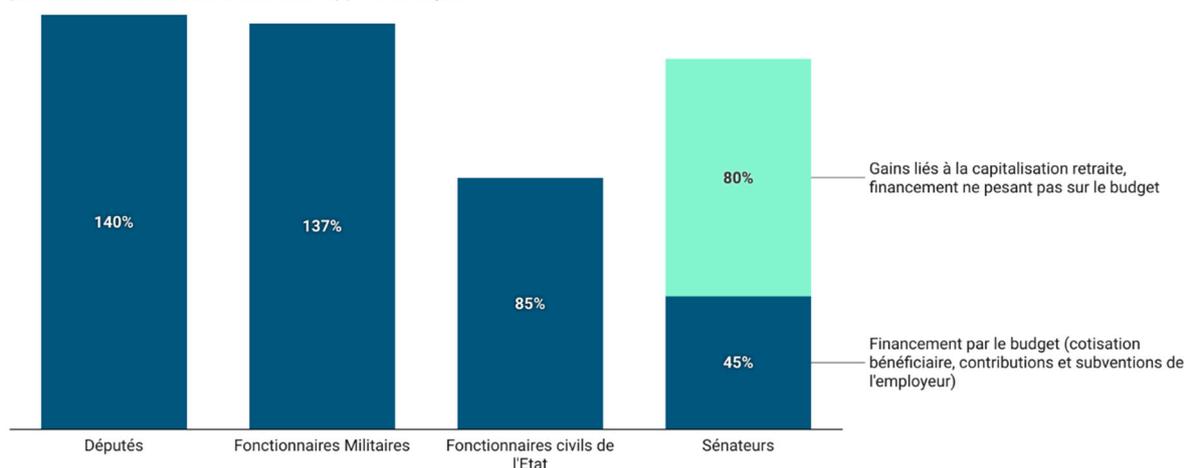
La caisse de retraite des anciens sénateurs équilibre ses comptes avec des versements financés par le budget de la chambre haute (cotisations des bénéficiaires et versements du Sénat) représentant seulement 45 % des indemnités des élus, contre 140 % à l’Assemblée nationale.

La capitalisation collective des sénateurs est aussi une source significative d’économies par rapport aux fonctionnaires d’Etat, pour lesquels les cotisations et contributions retraite représentent entre 85 et 137 % des traitements indiciaires (Figure 1).

La Caisse des retraites du personnel du Sénat génère, elle aussi, des économies significatives. Les pensions des anciens fonctionnaires du Sénat coûtent moins cher aux contribuables que celles des anciens employés de l’Assemblée nationale ou de l’Etat.

Figure 1 : Coût des retraites pour le budget en % du traitement brut

Grâce à la capitalisation collective, les retraites des sénateurs coutent moins cher aux contribuables, l'essentiel de leurs pensions étant financé par les marchés financiers, sans faire appel au budget.



Lecture : Pour financer les retraites, il faut une contribution du budget représentant 140 % des indemnités des députés, 137% ou 85 % du traitement du traitement indiciaire des fonctionnaires militaires ou civils, et seulement de 45 % des indemnités des sénateurs. Source : calculs Institut économique Molinari d’après les comptes du Sénat et de l’Assemblée nationale et le Compte général de l’Etat au titre de 2022.

Un potentiel d’économies à long terme de 11 % des charges si l’Assemblée imitait le Sénat

Les dépenses de retraite de l’Assemblée nationale au titre des fonctionnaires et élus (128 millions d’euros) représentaient 21 % des charges d’exploitation en 2022 (622 millions).

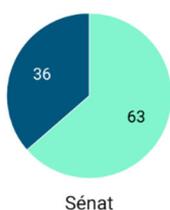
Nos calculs montrent que si l'Assemblée nationale avait provisionné ses retraites comme le Sénat, elle aurait placé 2 milliards d'euros pour financer les retraites de ses personnels et élus.

Si l'Assemblée avait provisionné ses retraites comme le Sénat, elle aurait économisé 13 % de ses charges d'exploitation en 2022. Elle aurait autofinancé, grâce aux revenus des placements, 63 % des pensions qu'elle a distribuées aux anciens personnels et élus, soit 81 millions d'euros sur une dépense de 128 millions. L'Assemblée aurait eu seulement besoin de faire appel à son budget pour financer le solde, à hauteur de 47 millions d'euros (Figure 2). L'Assemblée aurait pu fonctionner avec un budget d'exploitation 13 % moins élevé (541 millions d'euros au lieu de 622 millions), dans lequel les retraites n'auraient représenté que 9 % des dépenses, contre 21 % en 2022.

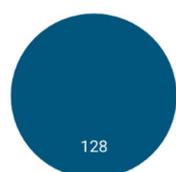
Si l'on considère les 15 dernières années (2008 à 2022), l'Assemblée nationale aurait économisé 11 % de ses charges d'exploitation si elle avait fait comme le Sénat. Elle aurait autofinancé grâce aux placements 55 % des pensions qu'elle a versées, soit une économie de 933 millions d'euros sur une dépense de 1,7 milliard. L'Assemblée aurait eu seulement besoin de faire appel à son budget pour financer le solde, à hauteur de 772 millions d'euros. Elle aurait pu fonctionner avec un budget d'exploitation 11 % moins élevé, dans lequel les retraites n'auraient représenté que 10 % des dépenses, contre 19 % sur les 15 dernières années.

Figure 2 : Economies réalisées au Sénat ou réalisables à l'Assemblée nationale et dans l'Etat grâce au provisionnement des retraites (millions d'€)

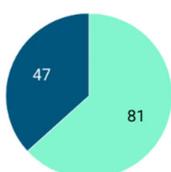
Année 2022



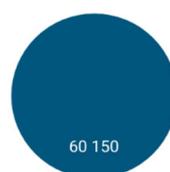
Sénat



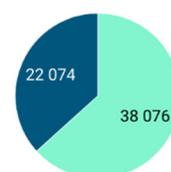
Assemblée Nationale



Si l'Assemblée Nationale avait provisionné comme le Sénat

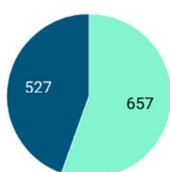


Etat

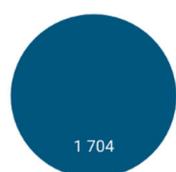


Si l'Etat avait provisionné comme le Sénat

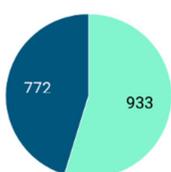
Cumul 2008-2022



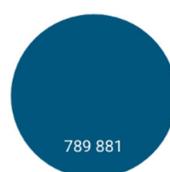
Sénat



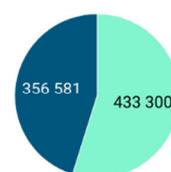
Assemblée Nationale



Si l'Assemblée Nationale avait provisionné comme le Sénat



Etat



Si l'Etat avait provisionné comme le Sénat

■ économie liée à la capitalisation ■ financement par le budget

Source : calculs Institut économique Molinari d'après les comptes du Sénat et de l'Assemblée nationale et le Compte général de l'Etat au titre des années 2008 à 2022.

Un potentiel d'économies à long terme de 8 % des charges si l'Etat imitait le Sénat

En 2022, les dépenses de retraite de l'Etat au profit de ses anciens personnels (60 milliards d'euros) représentaient 13 % des charges nettes de l'Etat (477 milliards).

Si l'Etat avait provisionné ses retraites comme le Sénat, il aurait placé 920 milliards d'euros pour financer les retraites de ses personnels. Cette somme, équivalente à 35 % du PIB, est inférieure aux capitaux placés au Québec pour provisionner intégralement les retraites des employés publics (45 % cf. Zoom 3 page 23).

En 2022, il aurait économisé 8 % de ses charges nettes. L'Etat aurait autofinancé, grâce aux revenus des placements, 63 % des pensions qu'il a distribué en 2022 à ses anciens personnels, soit une économie de 38 milliards d'euros sur 60 milliards. L'Etat aurait eu seulement besoin de faire appel à son budget pour le solde, à hauteur de 22 milliards. Le déficit de l'Etat aurait été 24 % moins élevé, à 122 milliards d'euros au lieu de 160 milliards (chiffre Compte général de l'Etat).

Si l'on considère les 15 dernières années (2008 à 2022), l'Etat aurait économisé 8 % de ses charges nettes s'il avait fait comme le Sénat. L'Etat aurait autofinancé grâce aux placements 55 % des pensions qu'il a versées, soit une économie 433 milliards d'euros sur une dépense de 789 milliards. L'Etat aurait seulement eu besoin de faire appel à son budget pour le solde, à hauteur de 356 milliards.

L'Etat aurait économisé en moyenne 29 milliards d'euros par an et son déficit aurait été 30 % moins élevé, à 66 milliards d'euros par an en moyenne au lieu de 95 milliards par an.

Cesser d'inciter les administrations à se défaire de leurs provisions, sources d'économies pour le budget et les contribuables

Un des enseignements de ce travail est que l'Etat devrait cesser d'inciter les administrations publiques à se défaire de leurs provisionnements ou de leurs réserves. D'un point de vue budgétaire, vendre l'épargne améliore immédiatement le solde des administrations publiques. Mais faire primer la logique budgétaire sur la logique patrimoniale conduit à obérer les ressources à long terme des administrations publiques.

Cela génère un appauvrissement patrimonial, réduit les recettes financières récurrentes des administrations publiques, avec par ricochet un recours accru aux prélèvements obligatoires ou à l'endettement.

On le voit bien avec le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), sous-alimenté et vidé prématurément par l'Etat. Imaginé par Pierre Bérégovoy en 1993 pour amortir le contre choc du baby-boom, le FRR a été mis en place par Lionel Jospin en 1998. Vidé prématurément par l'Etat à la recherche de recettes immédiates, il détenait 6 fois moins de capitaux que prévu en 2020, avec à peine 26 milliards contre une cible initiale de 150 milliards. A ce stade, il crée en moyenne 1 milliard d'euros de richesse et son sous dimensionnement représente un manque-à-gagner pour la collectivité de l'ordre de 5 milliards d'euros par an (Zoom 2 page 19).

Dans la même veine, l'Etat a décidé d'obliger la Banque de France à fermer son régime de retraite, alors qu'il a le triple mérite d'être (1) provisionné et de ne pas reporter le coût des pensions sur les générations futures¹⁹ ; (2) de faire économiser chaque année de l'argent aux contribuables, les

pensions étant en grande partie autofinancées par les gains liés aux placements et (3) de rapporter des excédents significatifs à l'Etat certaines années, avec 1,8 milliard de reversements au titre de 2020 et 2021²⁰. Une fois de plus cette démarche, conduisant à sacrifier des sources pérennes de gains, relève d'une politique courte vue.

A force de raisonner à court terme, dans l'espoir de financer de nouvelles dépenses ou de présenter des budgets les moins déficitaires possibles, l'Etat détruit de la valeur à long terme. Ce cercle vicieux est d'autant plus prégnant que les critères de bonne gestion européens prennent mal en compte les enjeux patrimoniaux. Vendre des actifs permet de se rapprocher des 3 % de déficit, les cessions d'actifs n'étant pas neutralisées dans le calcul des déficits. Vendre des actifs permet aussi de réduire la dette brute, alors que c'est une opération neutre lorsqu'on raisonne en dette nette, en retirant des dettes brutes le patrimoine.

Commencer à provisionner les retraites des fonctionnaires pour suivre l'exemple du Sénat

De la même façon que les ménages ont souvent intérêt à devenir propriétaires pour éviter d'avoir à payer des loyers toute leur vie, les administrations publiques gagneraient à provisionner leurs engagements.

Les ménages, dont l'horizon temporel est limité, sont à 58 % propriétaires de leur résidence principale²¹. C'est une opération souvent gagnante qui réduit leurs frais de logement sur leur cycle de vie, mais génère aussi un enrichissement patrimonial sur et au-delà du cycle de vie, ce patrimoine étant susceptible d'être légué à leur descendance.

Sauf à penser que les administrations publiques ne sont pas pérennes, ou pourront se passer de personnels dans un avenir proche, continuer à financer l'intégralité des pensions des fonctionnaires au jour le jour par le budget est un non-sens. L'Etat – contrairement aux ménages – n'a pas d'horizon temporel fini. Il dispose aussi de contraintes financières plus faibles, avec notamment la capacité de s'endetter significativement à taux faibles, voire négatifs. La dette publique est un actif recherché, elle est perçue comme moins risquée que les dettes privées et de nombreuses réglementations incitent les acteurs privés à la privilégier par rapport aux autres placements.

D'un point de vue économique, la situation actuelle où l'essentiel des retraites publiques sont financées au jour le jour par le budget est une situation sous optimale, le provisionnement permettant de faire des économies substantielles. Ne pas provisionner, c'est être nonchalant vis-à-vis du contribuable et des générations futures. A service rendu égal, cela augmente le recours aux prélèvements obligatoires et/ou à l'endettement. C'est considérer qu'il n'est pas gênant de dégrader le rapport qualité prix des services publics actuels, tout en endettant les générations futures.

Vu l'incapacité de l'Etat en France à dégager des excédents primaires, cette démarche devrait nécessairement être financée par endettement, à l'image de ce qui a été fait au Québec depuis 1994 (Zoom 3 page 23). Pour autant, elle n'en serait pas moins vertueuse et rentable. Loin d'être un problème, ce type d'endettement finançant un investissement est particulièrement profitable.

D'une part, émettre de la dette pour financer la montée puissance de fonds souverains finançant les retraites des personnels des administrations n'augmente pas la dette nette. D'un point de vue patrimonial, la dette brute augmente, mais c'est pour financer une augmentation significative des

actifs détenus par les administrations. En phase de montée en puissance, l'opération est, au pire, neutre.

D'autre part, le différentiel entre le rendement des placements longs et le coût de la dette publique est une source de création de valeur, comme l'illustrent les 14 milliards de richesse générés par le FRR entre 2011 et 2021 par rapport au coût de la dette de la CADES. Même avec la remontée des taux d'intérêt, cette situation est appelée à perdurer. Les taux d'intérêts réels, déduction faite de l'inflation, restent bas et l'écart entre le rendement des actifs longs et en particulier des actions est historiquement supérieur aux rendements des autres classes d'actifs²².

Ajoutons que les marchés sont à la recherche de dette publique qualitative. Initier un provisionnement des retraites des fonctionnaires, en commençant par exemple par les nouvelles embauches, augmenterait le stock de dette, mais aussi la qualité globale de la dette publique française, en réduisant à terme la proportion des dépenses contraintes des administrations.

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 que fait le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR) géré par la Caisse des dépôts du Québec (Zoom 3 page 23). Dimensionné correctement, il permettrait de servir des retraites attrayantes aux anciens fonctionnaires, tout en simplifiant l'équilibrage des comptes publics.

Provisionner les engagements de retraite des de l'Etat est une démarche qui devrait faire consensus, à la fois chez ceux qui sont attachés au respect des promesses faites aux fonctionnaires et à l'attractivité de la fonction publique, ou ceux qui sont attachés au rapport qualité prix des services publics et à la remise en ordre des comptes des administrations. Dans la situation actuelle, c'est à la fois un besoin et une opportunité.

Zoom 1 : En 1853, l'Etat supprime les Caisses de retraite des ministères, une erreur qui reste à corriger 170 ans plus tard.

D'un point de vue technique, la gestion des retraites du public présentait à l'origine une grande diversité. Au XVII^{ème}, 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 »²³. 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 mixant capitalisation et répartition dans des proportions variables, tandis que les autorités distribuaient, par ailleurs, des pensions « civiles » discrétionnaires et non provisionnées²⁴.

Si certaines caisses étaient particulièrement bien gérées²⁵, l'équilibre financier de nombre d'entre elles était précaire. Elles n'arrivaient pas à autofinancer les pensions avec les seules cotisations des personnels et avaient obtenu depuis 1816 des secours du gouvernement. Ces secours devinrent récurrents, les caisses recevant une aide correspondant à la moitié des pensions servies en 1838²⁶ voire, selon certaines sources, aux deux tiers en 1853²⁷. La loi du 13 juin 1853 mit fin à ce que les pouvoirs publics présentaient comme une « dérive ». Au lieu d'organiser la sécurisation des caisses déséquilibrées sur le modèle des caisses bien gérées – et notamment celles de la caisse des dépôts – elle organisa la fermeture de vingt-cinq caisses de fonctionnaires de l'administration centrale. A l'époque, le gouvernement ne réalisait pas que les caisses de retraite, même déficitaires, protégeaient doublement l'Etat. D'une part, sa responsabilité financière directe était limitée aux personnels n'ayant pas accès à ces caisses²⁸, d'autre part, les subventions aux caisses déficitaires étaient discrétionnaires et ne constituaient pas un droit.

La loi de 1853 « budgétisa » les pensions. Elle stipulait que les fonds des vingt-cinq caisses de retraite fermées, correspondant au périmètre de l'administration centrales, seraient versés au Trésor, ce dernier se chargeant seul du versement des pensions présentes et futures²⁹. À l'époque, ce texte suscita des oppositions intenses. La Chambre, l'ancêtre de l'Assemblée nationale, craignait que ce projet de loi n'hypothèque les finances de l'Etat. Alexandre Goüin, 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 adopté³⁰.

Par la suite, le poids lié aux pensions à la charge de l'Etat explosa et la part du financement par les retenues sur les traitements diminua, à rebours des objectifs recherchés par les pouvoirs publics en 1853. En 1885, les pensions civiles de l'Etat coûtaient 56 millions de francs, soit le double de la prévision gouvernementale à cet horizon (29 millions)³¹. En 1914, elles représentaient, à 120 millions³¹ de francs, le quadruple du maximum prévu (30 millions). Entre 1855 et 1914, les contributions de l'Etat aux pensions ont été multipliées par sept³². Elles ont progressé deux fois plus vite que les retenues sur les traitements des personnels civils (multipliées par 3,5) qui représentaient 34 % des pensions en 1914, contre 52 % en 1855.

Emile Cheysson, statisticien passionné d'économie sociale, soulignait que la loi de 1853 a ouvert, dans les finances de l'Etat, un véritable gouffre qui se creuserait toujours davantage³³. Pierre Mathieu Bodet, ministre des Finances de la troisième République disait que « Le gouvernement a agi comme les fils de famille dissipateurs, qui grèvent l'avenir pour se procurer tout de suite une ressource précaire »³⁴. Cette erreur n'a jamais été corrigée malgré diverses tentatives. En 1879, un projet de loi du ministre des Finances Léon Say instaurant une Caisse de retraite pour les fonctionnaires fut voté par le Sénat, mais il ne fut jamais soumis à la Chambre des députés³⁵. En 1924, une loi décida de substituer le régime de la capitalisation collective au financement par le budget, mais elle ne fut jamais appliquée³⁶.

In fine, les pouvoirs publics ne sont jamais revenus sur la suppression des Caisses de retraite des fonctionnaires des administrations centrales. La budgétisation des pensions est restée la norme depuis 1853, ouvrant la voie

aux déséquilibres des finances publiques que l'on connaît. Alors que les pensions des civiles coûtaient 10 % des traitements des fonctionnaires en 1855³⁷, elles coûtaient 85 % des traitements bruts en 2022. C'est trois fois plus que le coût pour les salariés, dont les retraites des aînés sont financées par des cotisations représentant 28 % des salaires bruts.

Des retraites à deux vitesses se sont mises en place avec, d'une part, un financement particulièrement onéreux des pensions par le budget dans le public et, d'autre part, un financement par la capitalisation puis par la répartition dans le privé.

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 en capitalisation ou répartition. Contrairement à ce qu'on a observé dans le secteur privé français dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, les cotisations retraite n'ont pas été capitalisées durablement à la Caisse des dépôts, ce qui aurait permis d'alléger le coût de financement des pensions à l'instar de ce que l'on a observé dans les caisses bien gérées (Caisses des dépôts, caisses des assemblées, Banque de France...) et même dans les caisses des collectivités locales qui n'étaient pas concernées par la réforme de 1853. De même, 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. Cela aurait permis l'adoption de mécanismes responsables, avec des points permettant d'adapter les prestations aux rentrées financières et des réserves évitant que les dérapages ponctuels ne génèrent de l'endettement. Gérées en prestations définies, sans mécanismes de gouvernance sociale et de régulation financière, les retraites des fonctionnaires d'Etat sont un gouffre.

Face au vieillissement, l'Etat a appliqué la méthode Coué France. À l'opposé de toute une série de pays plus responsables (tel le Canada³⁸) ou de professions elles aussi en proie à la dégradation de leur démographie (tels les pharmaciens), l'Etat a joué la montre. Il n'a pas créé les conditions permettant de développer 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. Pourtant, le bon sens est de provisionner tout ou partie des promesses qu'il fait, comme tout employeur responsable.

Zoom 2 : La non montée en puissance du FRR, un manque-à-gagner de 5 milliards d'euros par an.

Dans les années 1990, la prise de conscience du danger que représente la baisse de la fécondité pour les retraites par répartition se développe, avec notamment la publication du Livre Blanc sur les retraites en 1991. En 1993, Pierre Bérégovoy propose de mettre en place un fonds de réserve permettant de garantir les retraites distribuées par CNAV³⁹. Ce projet visait à corriger une des faiblesses du régime général français qui fonctionne sans réserve, alors que les répartitions robustes disposent de réserves significatives permettant d'amortir les chocs.

Présenté quelque semaine avant la mort du Premier ministre, ce projet ne verra pas le jour. Néanmoins, l'idée sera reprise quelques années plus tard par Lionel Jospin. Fin 1998, un article de la Loi de financement de la sécurité sociale prévoit la création du Fond de réserve pour les retraites, « FRR »⁴⁰. Ce fonds est devenu un établissement public administratif avec la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001. Sa mission était initialement de mettre en place « un système de répartition provisionné », ou « fonds de précaution », à côté du système de retraite par répartition.

L'objectif était d'accumuler 150 milliards d'euros à horizon 2020 pour contribuer « à la pérennité des régimes de retraite » et permettre de « lisser » la hausse des taux de cotisation d'assurance vieillesse.

Le FRR s'est moins bien développé que prévu, notamment en raison d'un « manque d'engagement de l'Etat » et de vellétés de « puiser dans ses réserves »⁴¹. En 2010, les pouvoirs publics ont considéré que les besoins de financement liés au baby-boom, plus précoces que prévus, justifiaient une utilisation anticipée des capitaux accumulés. Le fonds, au lieu d'être alimenté, a commencé à être vidé prématurément. Il a servi à rembourser la dette sociale et à limiter l'ampleur des déficits de la sécurité sociale. Le gouvernement s'en est notamment servi pour colmater les déséquilibres de l'assurance maladie, affectation sans rapport avec la raison d'être du FRR⁴².

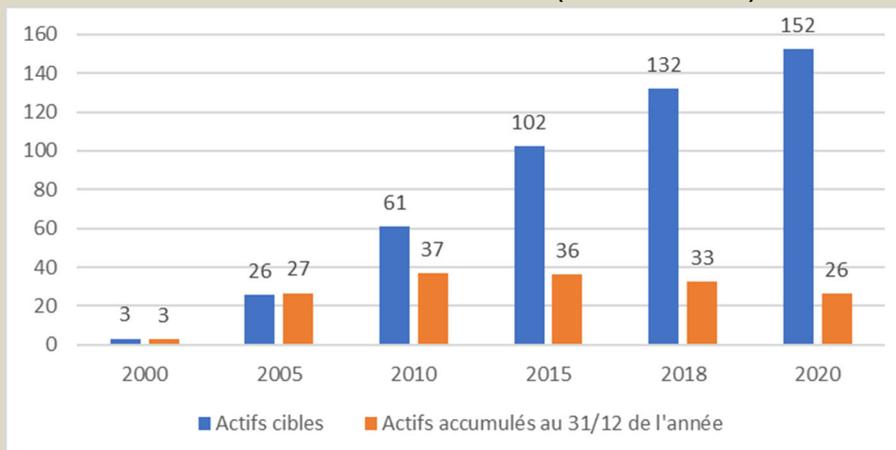
En dépit du non-respect par les pouvoirs publics de leurs engagements, le FRR n'a pas failli à sa mission d'un point de vue qualitatif. La performance annualisée nette de sa gestion ressort à 4,73 % par an de 2011 à 2021, malgré une allocation défensive liée aux vellétés de retirer prématurément les capitaux et aux retraits opérés. Sur la période 2011-2021, il a créé 14,1 milliards d'euros de valeur par rapport au coût de la dette sociale française⁴³.

Rétrospectivement, c'est le manque de protection vis-à-vis de l'Etat qui a entravé la montée en puissance du FRR. N'étant pas directement créateur de droits individuels, le FRR n'est pas protégé par l'existence de bénéficiaires attachés à son développement. Contrairement au projet initial de Pierre Bérégovoy, qui visait à créer un Fonds de réserve au profit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), le FRR n'était pas au service d'une institution spécifique.

N'étant pas protégé par un acteur institutionnel capable de défendre sa raison d'être à long terme, il était à la merci des intérêts financiers à court terme. L'expérience a montré que ce type de structure a besoin de protections « durcies » pour pouvoir se développer sereinement.

A la fin des années 1990, les partisans du fonds de réserve, comme Olivier Davanne⁴⁴, proposaient à ce titre de rechercher des règles quasi-constitutionnelles permettant de se prémunir contre les dérives qui sont survenues. Il s'agissait notamment de définir des règles automatiques conduisant les régimes de retraites à provisionner leurs engagements, selon une démarche qui entretient des similitudes avec le débat des années 1960 sur la gestion des banques centrales⁴⁵.

Fonds de réserve pour les retraites, comparaison entre les capitaux attendus et réellement accumulés (millions d'euros)



Source : Institut économique Molinari d'après Conférence de Presse du Premier Ministre Lionel Jospin du 21/03/2000 et rapports annuels du FRR.

Cette impasse est particulièrement regrettable dans une France ayant mal anticipé la baisse de la fécondité et le vieillissement, avec deux fois moins de réserves dans les régimes de retraite par répartition que dans l'OCDE.

Les régimes par répartition français ont mis de côté 6,7 % du PIB en 2020 - dont l'essentiel est détenu par des régimes du privé comme l'Agirc-Arrco – contre 13,9 % du PIB en moyenne dans l'OCDE⁴⁶.

L'écart est plus élevé avec nombre de voisins ayant une forte tradition sociale. Par exemple, le régime de retraite par répartition suédois dispose de réserves 5 fois plus significatives qu'en France, avec 31,8 % du PIB placé. On retrouve aussi des écarts significatifs avec des pays accordant une place moindre à la répartition. Les Etats-Unis ont dès le départ assorti leur répartition publique de réserves⁴⁷. A ce stade, ils ont placé 13,4 % du PIB pour assurer la viabilité des retraites en répartition, soit deux fois plus que la France.

Zoom 3 : Le Québec, un exemple de bonne gestion des pensions des personnels publics

Au Québec, les administrations ont placé de quoi honorer plus de 90 % des sommes dues aux retraités actuels et futurs dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR). Ce fonds, dont la montée en puissance a commencé en 1994, provisionne les promesses faites aux employés pour éviter qu'elles ne reposent sur les générations futures. Il détenait 107 milliards de dollars canadiens fin 2022, soit 25 % du PIB québécois. Les capitaux sont placés à la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) qui les fait fructifier⁴⁸. 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 le FARR⁴⁹.

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 7,2 % de rendement sur les 20 dernières années⁵⁰. Le RREGOP détenait 83 milliards de dollars fin décembre 2022, soit 20 % du PIB.

Par l'intermédiaire du FARR et du RREGOP, 45 % 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 la Banque de France, de l'ERAFP, ou du Sénat, on arrivait à peine à 58 milliards d'euros fin 2021, soit 2,5 % du PIB. Si l'on ajoute le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), qui pourrait se voir confier la mission du FARR québécois, les administrations n'avaient mis que 84 milliards d'euros ou 3,7 % du PIB en faveur des retraites. C'est 12 fois moins qu'au Québec.

Au global, la CDPQ qui gère aussi l'épargne retraite du secteur privé, a investi l'équivalent de 95 % 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^{ème} siècle pour gérer leurs retraites par l'intermédiaire des Caisses de retenues. C'était avant que l'Etat ne récupère leurs capitaux et verse les pensions directement par le budget à partir de 1853⁵¹. 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. C'est le cas dans le public du Sénat et de la Banque de France. Certaines ont eu la sagesse d'en créer de toutes pièces pour réduire leur dépendance à la répartition, comme les 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.

LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ZOOMS

Figure 1 : Coût des retraites pour le budget en % du traitement brut	14
Figure 2 : Economies réalisées au Sénat ou réalisables à l'Assemblée nationale et dans l'Etat grâce au provisionnement des retraites (millions d'€).....	15
Tableau 1 : En France, le budget de l'Etat est en grande partie contraint (2022)	9
Tableau 2 : Comparaison des modes de financement (2021).....	12
Zoom 1 : En 1853, l'Etat supprime les Caisses de retraite des ministères, une erreur qui reste à corriger 170 ans plus tard.	19
Zoom 2 : La non montée en puissance du FRR, un manque-à-gagner de 5 milliards d'euros par an...	21
Zoom 3 : Le Québec, un exemple de bonne gestion des pensions des personnels publics.....	23

BIBLIOGRAPHIE

- Assemblée nationale. (2007 à 2021). *Etats financiers, Assemblée nationale, fonds et caisses rattachés, Bilan et compte de résultat AN, Bilans et comptes de résultat des fonds et caisses rattachés (SSD, SSP, CRD, CRP), Bilan et compte de résultat agrégés et annexe*. Paris. Repéré à https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/les-comptes-de-l-assemblee-nationale#node_117840
- Banque de France. (2022). *Rapport annuel de la Banque de France 2021* (p. 159). Paris. Repéré à https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/rabdf-2021_web2.pdf
- Banque de France. (2023). *Rapport annuel de la Banque de France 2022* (p. 194). Paris. Repéré à https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/rabdf_2022_web1.pdf
- Bassinot. (1907). *Projet de règlement de la caisse de pensions de retraite pour les anciens sénateurs leurs veuves et leurs orphelins mineurs* (p. 12). Paris : Sénat.
- Baudon. (1906). *Rapport fait au nom de la commission de comptabilité sur la fixation des dépenses de la Chambre des Députés pour l'exercice 1907 par M. Baudon, député*. Paris : Chambre des députés.
- Baudu, A. (2009). La situation matérielle des anciens députés et sénateurs, un « privilège » parlementaire ? *Revue française de droit constitutionnel*, 80(4), 697-723. doi:[10.3917/rfdc.080.0697](https://doi.org/10.3917/rfdc.080.0697)
- Bérégovoy, P. *Projet de loi portant création d'une caisse de garantie des retraites* (1993). Repéré à https://www.senat.fr/leg/1992-1993/i1992_1993_0239.pdf
- Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens. (2022). *Les chiffres clés, édition juillet 2022* (p. 16). Paris : CAVP. Repéré à <https://www.cavp.fr/media/documents/Publications/2022/CAVP-2022-CHIFFRES-CLES.pdf>
- Caisse de dépôt et de placement du Québec. (2023). *Créer de la valeur dans un contexte hors norme* ([Rapport annuel 2022]) (p. 239). Québec : CDPQ. Repéré à https://www.cdpq.com/sites/default/files/medias/pdf/fr/ra/2022_cdpq_rapport_annuel.pdf
- Cappelletti, L. (2016, 4 janvier). Collectivités locales : des pistes pour faire mieux avec moins. *Les Echos*. Repéré à <https://www.lesechos.fr/2016/01/collectivites-locales-des-pistes-pour-faire-mieux-avec-moins-1109559>
- Commissariat général au développement durable. (2022). *Chiffres clés du logement* (p. 88). Paris. Repéré à <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-logement-2022/pdf/Chiffres-cles-logement-2022.pdf>
- Conseil d'orientation des retraites. (2023). *L'évaluation du patrimoine net du système de retraites* ([Séance plénière du 20 avril 2023 à 10h00]). Paris : COR. Repéré à https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2023-04/Doc_06_Patrimoine_système_retraite.pdf
- Dubost, A. (1907). *Bureau du Sénat, séance du 7 novembre 1907* (p. 12). Paris : Sénat.
- Fallières, A. (1905). *Résolution tendant à créer une Caisse des retraites pour les anciens sénateurs, alimentée par une retenue mensuelle sur l'indemnité des parlementaire* ([Résolution] n° 6) (p. 8). Paris : Sénat.
- Fonds de Réserve pour les Retraites, F. (2022). *Rapport annuel 2021* (p. 77). Paris : FRR. Repéré à <https://www.fondsdereserve.fr/documents/FRR-RA2021-FR.pdf>
- Hamayon, S. (2013). Les actions, placement de cycle de vie ? *Revue Banque*, (761 supplément). Repéré à https://www.harvest.fr/wp-content/uploads/2016/09/2013_06_Revue_Banque_epargne_retraite.pdf
- Huet, Y.-A. (2020, 13 janvier). Le député LREM Florian Bachelier s'attaque à la retraite des sénateurs. *Ouest-France.fr*. Repéré à <https://www.ouest-france.fr/bretagne/rennes-35000/rennes-le-depute-lrem-florian-bachelier-s-attaque-la-retraite-des-senateurs-6687587>
- Husson, J.-F. (2022). *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023, Tome III, Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances), Annexe n° 23 Pouvoirs publics*. Paris : Sénat. Repéré à <https://www.senat.fr/rap/l22-115-323/l22-115-323.html>
- Lombard, E. (2022). *Au coeur de la finance utile: A quoi sert votre épargne ?* Paris : Editions de l'Observatoire.

- Marques, N. (2021, 11 décembre). Retraites : capitalisons comme au Québec pour soulager les contribuables. *L'Express*. Repéré à https://www.lexpress.fr/economie/retraites-capitalisons-comme-au-quebec-pour-soulager-les-contribuables_2164093.html
- Marques, N. (2022). *Retraites, mécomptes et déficits publics. Quand un baromètre officiel sous-évalué nuit au débat public depuis 20 ans* (p. 46). Paris-Bruxelles : Institut économique Molinari. Repéré à https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/2022/09/etude_retraites_mecomptes_deficits_publics.pdf
- Marques, N. (2022, 28 juillet). Emmanuel Macron et le mauvais calcul de 1853. *L'Opinion*. Repéré à <https://www.lopinion.fr/economie/emmanuel-macron-et-le-mauvais-calcul-de-1853>
- Marques, N. et Philippe, C. (2019). *Retraites françaises, sortir de l'impasse, préparer l'avenir* (p. 68). Paris-Bruxelles : Institut économique Molinari avec Contrepoints. Repéré à https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/sites/17/2019/12/etude_retraites_francaises2019.pdf
- Mollier-Sabet, L. (2023, 30 janvier). Réforme des retraites : comment fonctionne le régime des sénateurs ? *Public Senat*. Paris. Repéré à <https://www.publicsenat.fr/article/parlementaire/reforme-des-retraites-comment-fonctionne-le-regime-des-senateurs-234504>
- Moyon, P. (2023, 20 mars). « On a fait n'importe quoi » : le gâchis du Fonds de réserve des retraites. *Ouest-France*. Repéré à <https://www.ouest-france.fr/economie/retraites/on-a-fait-nimporte-quoi-le-gachis-du-fonds-de-reserve-des-retraites-6fd241d4-c633-11ed-9011-281f907f658d>
- OCDE. (2021). *Annual Survey of Large Pension Funds and Public Pension Reserve Funds 2020*. Paris. Repéré à www.oecd.org/finance/survey-large-pension-funds.htm
- OCDE. (2021). *Pensions at glance 2021* (p. 224). Paris. Repéré à <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>
- OCDE. (2023). *Pensions markets in focus* (p. 80). Paris. Repéré à www.oecd.org/finance/pensionmarketsinfoocus.htm
- Pierre, E. (1924). *Traité de droit politique électoral et parlementaire. Supplément* (5e édition complétée par des références au Supplément de 1919). Repéré à <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6228759r>
- Questure. (1907). *Rapport de MM. les questeurs à la Commission de la Comptabilité* (p. 38). Paris : Sénat.
- République française. (2022). *Compte général de l'Etat 2021* ([Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes]) (p. 212). Paris. Repéré à <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/15370>
- République française. (2023). *Compte général de l'Etat 2022* ([Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes]) (p. 225). Paris. Repéré à <https://www.budget.gouv.fr/index.php/documentation/file-download/19749>
- Retraite additionnelle de la fonction publique. (2022). *Rapport annuel 2021* (p. 124). Paris : ERAFP. Repéré à <https://www.rafp.fr/sites/default/files/2022-06/RAFP-RA-2021.pdf>
- Retraite Québec. (2023). Rendements des fonds de certains régimes de retraite du secteur public [Site officiel]. *Retraite Québec*. Repéré à <http://www.retraitequebec.gouv.qc.ca/fr/publications/nos-programmes/rrsp/rendements-des-fonds-de-certains-rrsp/Pages/rendements-des-fonds-de-certains-rrsp.aspx>
- Sénat. (1909). *Rapport fait au nom de la Commission de la comptabilité (année 1909)* (n° 177) (p. 70). Paris : Sénat.
- Sénat. (1927). *Caisse des pensions de retraite pour les anciens sénateurs leurs veuves et leurs orphelins mineurs*. Paris : Sénat.
- Sénat. (de 2007 à 2021). *Rapport d'information fait au nom de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne*. Paris : Sénat.
- Vignaud, M. (2023, 3 février). La laborieuse chasse aux dépenses publiques inefficaces est lancée. *L'Opinion*. Repéré à <https://www.lopinion.fr/economie/la-laborieuse-chasse-aux-depenses-publiques-inefficaces-est-lancee>

NOTES

¹ Vignaud, M. (2023, 3 février). La laborieuse chasse aux dépenses publiques inefficaces est lancée. *l'Opinion*. Repéré à <https://www.lopinion.fr/economie/la-laborieuse-chasse-aux-depenses-publiques-inefficaces-est-lancee>

² Honoré, R. et Robequain, L. (2023, 11 mai). Pierre Moscovici : « Evitons les baisses d'impôt non compensées ». *Les Echos*. Repéré à <https://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/pierre-moscovici-evitons-les-baisses-dimpot-non-compensees-1942364>

³ Cappelletti, L. (2016, 4 janvier). Collectivités locales : des pistes pour faire mieux avec moins. *Les Echos*. Repéré à <https://www.lesechos.fr/2016/01/collectivites-locales-des-pistes-pour-faire-mieux-avec-moins-1109559>

⁴ Au 31 décembre 2020, il y avait seulement 0,87 cotisant par pensionné (de droit direct ou dérivé) dans la Fonction publique d'Etat. D'après Ministère de la transformation et de la fonction publique. (2021). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* (p. 312). Paris. Évolution du ratio démographique du SRE (pensions civiles uniquement), de la CNRACL, du FSPOEIE et de l'Ircantec au 31 décembre (Figure 5.4-6). Repéré à <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-letat-de-la-fonction-publique-edition-2021>

⁵ Voir par exemple Marques, N. (2021, 11 décembre). Retraites : capitalisons comme au Québec pour soulager les contribuables. *L'Express*. Repéré à https://www.lexpress.fr/economie/retraites-capitalisons-comme-au-quebec-pour-soulager-les-contribuables_2164093.html

⁶ Pierre, E. (1924). *Traité de droit politique électoral et parlementaire. Supplément* (5e édition complétée par des références au Supplément de 1919). Repéré à <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6228759r>

⁷ Voir par exemple Questure. (1907). *Rapport de MM. les questeurs à la Commission de la comptabilité* (p. 38). Paris : Sénat.

En 1906, la caisse des personnels est intégralement provisionnée : Les recettes représentent 203 431 francs (dont 60 kFr de retenues et 143kFr de gains de placements) et les dépenses 203 188 francs (dont 137 kFr pensions et 66 kFr d'achat de valeurs). Celles des sénateurs l'est aussi. Elle monte en puissance sans distribuer des droits avec 103 762 francs de recettes (essentiellement les retenues sur les traitements des sénateurs) finançant l'achat de rentes à 3%. La caisse des personnels, plus ancienne, est naturellement plus riche (3 972 504 francs de capital) que celle des sénateurs (424 505 francs).

⁸ Voir Dubost, A. (1907). *Bureau du Sénat, séance du 7 novembre 1907* (p. 12). Paris : Sénat.

« Il n'est pas moins nécessaire de spécifier avant la date du 1^{er} janvier 1908 quel doit être le statut financier de la caisse de retraite : Répartition ou Capitalisation. Or, les statuts [de la caisse de retraite des sénateurs] sont muets sur cet aspect. Si l'indécision persistait sur ce point, il serait parfaitement loisible à certains membres du Sénat de soutenir strictement qu'il n'y a pas actuellement insuffisance de retenues [et demander des pensions plus élevées]. Sous le règne de la répartition, ils pourraient donc revendiquer le paiement de pensions de 5000 fr. [sans que l'équilibre de la caisse ne soit remis en cause] M. le Président [du Sénat] estime que le régime de la Capitalisation est hors de contestation mais encore faudra-il le spécifier ». Pages 4-5

« M. le Président estime que le régime de la « Capitalisation » s'impose. Une caisse de « Répartition » disparaîtrait en même temps que le Sénat lui-même, si cet événement venait à se produire ; d'autre part, avec le système de la répartition, le taux des pensions ne saurait être fixé une fois pour toutes et la variabilité de ce taux semble inadmissible. Ce que le Sénat a voulu, c'est au contraire constituer à ses anciens membres et pour leur vie durant une pension déterminée ». Page 8.

⁹ Au début du 20^{ème} siècle la gestion des retraites de la Chambre des Députés était assez proche du Sénat, sans être aussi prévoyante. Il était prévu que les retraites des députés soient intégralement provisionnées avec un placement des cotisations des élus. En revanche, les retraites des employés étaient financées aux deux tiers en répartition et un tiers en capitalisation.

Voir par exemple Baudon. (1906). *Rapport fait au nom de la commission de comptabilité sur la fixation des dépenses de la Chambre des Députés pour l'exercice 1907 par M. Baudon, député*. Paris : Chambre des députés. S'agissant des personnels, les prévisions de recettes de la caisse de retraite sont de 203 884 francs pour 1907

(dont 60 kFr de cotisation salariale, 60 kFr de subventions de la chambre et 84 kFr de gains liés à la capitalisation) pour 196 996 francs de dépenses. S'agissant des députés les prévisions de recettes de la caisse de retraite sont de 132 805 francs (dont 126 kFr de retenues et 7 kFr de gains de placements) pour des dépenses prévisionnelles de 6 000 francs.

¹⁰ Voir par exemple Husson, J.-F. (2022). *Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023, Tome III, Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (seconde partie de la loi de finances), Annexe n° 23 Pouvoirs publics*. Repéré à <https://www.senat.fr/rap/l22-115-323/l22-115-323.html>

¹¹ Par exemple au titre des avantages familiaux s'agissant du Sénat, voire de la compensation des déficits des caisses de retraite pour l'Assemblée Nationale.

¹² Selon le compte général, l'Etat était déficitaire de 34 % en 2021, avec un solde négatif de 160 milliards d'euros pour 477 milliards d'euros de charges nettes. Selon le projet de loi de finances pour 2023, l'Etat serait déficitaire de 32 % en 2023, avec un solde de -159 milliards d'euros pour 500 milliards de dépenses du budget général et de prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne.

République française. (2023). *Compte général de l'Etat 2022* ([Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes]) (p. 9). Paris et République française. (2022). *Le projet de loi de finances pour 2023* (p. 13). Paris. A noter que la comptabilité générale est établie en droits constatés et que la comptabilité budgétaire est en comptabilité de caisse, ce qui peut générer des écarts entre ces deux visions complémentaires.

¹³ Moyenne des performances annuelles. Calculs Institut économique Molinari à partir des rapports annuels du Sénat en intégrant les plus-values latentes. Sur la période, la moyenne des performances comptables ne tenant pas compte des plus-values latentes est de 3,9 %.

La performance économique a été calculée, pour chaque période, avec la formule suivante : [(retraites financées grâce à la capitalisation c'est-à-dire les retraites distribuées dans l'année - versements opérés par le Sénat, ses fonctionnaires et élus) + évolution dans l'année des capitaux placés en valeur de marché en tenant compte des plus-values latentes] / capitaux placés en valeur de marché au 31 décembre de l'année précédente.

La performance comptable a été calculée, pour chaque période, avec la formule suivante : [(retraites financées grâce à la capitalisation c'est-à-dire retraites distribuées dans l'année - versements opérés par le Sénat, ses fonctionnaires et élus) + évolution dans l'année des capitaux placés en valeur comptable sans tenir compte des plus-values latentes] / capitaux placés en valeur comptable au 31 décembre de l'année précédente.

¹⁴ Au 31 décembre 2021, le FRR a enregistré une performance économique annualisée de +4,73 % depuis le 31 décembre 2010 et +4,1 % depuis juin 2004. Voir Fonds de Réserve pour les Retraites, F. (2022). *Rapport annuel 2021* (p. 77). Paris : Fonds de réserve pour les retraites. Repéré à <https://www.fondsdereserve.fr/documents/FRR-RA2021-FR.pdf> page 7.

¹⁵ Au 31 décembre 2021, l'ERAFP a enregistré une performance économique annualisée de +5,6 % depuis sa création en 2006 et de 3 % en valeur comptable (en ne tenant compte des plus-values latentes). Retraite additionnelle de la fonction publique. (2022). *Rapport annuel 2021* (p. 124). Paris : Etablissement de Retraite additionnelle de la fonction publique. Repéré à <https://www.rafp.fr/sites/default/files/2022-06/RAFP-RA-2021.pdf>, page 48.

¹⁶ Retraite additionnelle de la fonction publique. (2022). *Rapport annuel 2021* (p. 124). Paris : Etablissement de Retraite additionnelle de la fonction publique. Repéré à <https://www.rafp.fr/sites/default/files/2022-06/RAFP-RA-2021.pdf>, page 46.

¹⁷ D'un point de vue comptable (en ne tenant pas compte des plus-values-latentes) les assureurs en Solvabilité I et les Fonds de Retraite Professionnelle Supplémentaire (FRPS) sont tenus à un provisionnement à 104 %, correspondant à la couverture intégrale des engagements plus 4 % de fonds propres non distribuables.

L'Etablissement de Retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), n'ayant pas de fonds propres, est tenu à un provisionnement d'au moins 100 %. Fonctionnant intégralement en capitalisation, il avait un taux de couverture comptable de 112 % à fin 2021 (hors plus-values latentes) et un taux de couverture économique de

135 % (en tenant compte de la valeur latente de son actif mais aussi des risques pour lesquels il doit constituer une marge de prudence). Voir *Retraite additionnelle de la fonction publique. (2022). Rapport annuel 2021* (p. 124). Paris : Etablissement de Retraite additionnelle de la fonction publique. Repéré à <https://www.rafp.fr/sites/default/files/2022-06/RAFP-RA-2021.pdf>

¹⁸ Voir par exemple Huet, Y.-A. (2020, 13 janvier). Rennes. Le député LREM Florian Bachelier s'attaque à la retraite des sénateurs. *Ouest-France.fr*. Repéré à <https://www.ouest-france.fr/bretagne/rennes-35000/rennes-le-depute-lrem-florian-bachelier-s-attaque-la-retraite-des-senateurs-6687587>

¹⁹ Au 31 décembre 2021 les engagements retraite de la Banque de France représentaient 14,3 milliards d'euros et la Banque disposait de 15,4 milliards d'euros, soit un excédent net de 1,1 milliards d'euros. Au 31 décembre 2022 les engagements retraite de la Banque de France représentaient 13,7 milliards d'euros et la Banque disposait de 13 milliards d'euros, soit une insuffisance de couverture de 0,7 milliards d'euros après un reversement à l'Etat de 1,1 milliards d'euros. Banque de France. (2023). *Rapport annuel de la Banque de France 2022* (p. 194). France : Banque de France. Repéré à https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/rabdf_2022_web1.pdf, pages 139 et 161.

²⁰ La part des actifs de la Caisse de retraite des employés (CRE) excédant le montant des engagements de retraite à fin 2020 (690 millions d'euros) et 2021 (1 118 millions d'euros) a fait l'objet en 2021 et 2022 d'un reversement intégral à l'Etat sous la forme d'une distribution partielle de la réserve spéciale. En 2 exercices cela représente un gain pour l'Etat de 1,8 milliards d'euros. Banque de France. (2023). *Rapport annuel de la Banque de France 2022* (p. 194). France : Banque de France. Repéré à https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/rabdf_2022_web1.pdf, page 139

²¹ Commissariat général au développement durable. (2022). *Chiffres clés du logement* (p. 88). Paris. Repéré à <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-logement-2022/pdf/Chiffres-cles-logement-2022.pdf>

²² Hamayon, S. (2013). Les actions, placement de cycle de vie ? *Revue Banque*, (761 supplément). Repéré à https://www.harvest.fr/wp-content/uploads/2016/09/2013_06_Revue_Banque_epargne_retraite.pdf

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

C'était notamment le cas de la caisse des agents de la Caisse des dépôts et consignations qui fonctionnait avec une retenue capitalisée de 10 % sur les traitements. Voir *Gazette nationale ou le Moniteur universel*. (1853, 14 mai). Partie non officielle, comptes rendus, séances du corps législatif du 12 mai 1853, page 3. Paris. Repéré à <https://www.retronews.fr/journal/gazette-nationale-ou-le-moniteur-universel/13-mai-1853/149/1336715/1> et Thiveaud, J.-M. (1992). Entretien avec Jean-Marie Thiveaud, Conseiller historique, Caisse des dépôts et consignations. *Revue d'économie financière*, 23(4), 321-343. doi:10.3406/ecofi.1992.1917

²⁶ En 1838, Hubert-Valleroux atteste que les 20 caisses existantes servaient environ 16 millions de francs courants de pensions, possédaient 200 000 francs de rente et touchaient des subventions de l'Etat s'élevant à 7 millions. Valleroux, H. (1892). Retraites. Dans *Nouveau dictionnaire d'économie politique de Léon Say et Joseph Chailley* (Vol. 2, p. 772). Paris : Guillaumin.

²⁷ Gazette nationale ou le Moniteur universel. (1853, 12 au 18 mai). Partie non officielle, comptes rendus, séances du corps législatif du 12 au 18 mai 1853. Paris. Repéré à <https://www.retronews.fr/journal/gazette-nationale-ou-le-moniteur-universel/12-mai-1853/149/1538521/1>

²⁸ 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.

²⁹ 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](https://doi.org/10.3406/ecofi.1995.2229), page 295.

³⁰ D'après <https://www.senat.fr/evenement/archives/D32/legis.html>.

³¹ Dans les débats au corps législatif, les représentant de l'Etat, Stourm et Vuitry (conseillers d'Etat, commissaires du Gouvernement) faisaient Etat d'une charge de 29 millions d'euros trente ans après l'entrée vigueur de la Loi (contre 23 millions au moment des débats). L'augmentation des dépenses de l'Etat, au lieu d'être de 26 % en trente ans fut de 143 %. Gazette nationale ou le Moniteur universel. (1853, 13 et 14 mai). Partie non officielle, comptes rendus, séances du corps législatif. Paris, pages 2.

³² Rivet, R. (1938). Note sur l'évolution de la dette viagère. *Bulletin de la Statistique générale de la France*, XXVII(II), 445-485.

³³ Selon Cheysson, « la loi de 1853 a ouvert dans nos budgets un véritable gouffre, qui arrache des cris d'alarme à toutes nos commissions de finances et qui va toujours se creusant davantage... Le législateur de 1853 s'est très peu préoccupé des charges qu'il léguait à l'avenir, ayant surtout été frappé des ressources immédiates qu'il procurait aux budgets présents. «Le budget de 1854 bénéficiera de 3 millions, disait la note 6 annexée à la loi de 1853.» Les retenues ne sont ni mises en réserve ni capitalisées, et se fondent chaque année dans le budget des recettes. C'est en réalité un véritable emprunt annuel, dont on dissipe le capital, en laissant à l'avenir le soin d'acquitter les dettes contractées ainsi par le Trésor. » Cheysson, E. (1883). Les pensions civiles des employés de l'état. *Journal de la société statistique de Paris*, 24, pp. 390-391.

Créateur du *Bulletin de statistique et législation comparée* et de *l'Album de statistique graphique*, Cheysson était un grand promoteur de la statistique administrative. Proche de Frédéric Le Play, il était aussi impliqué dans la promotion de l'économie sociale.

³⁴ Mathieu-Bodet, Pierre. (1881), Les finances françaises de 1870 à 1878, Paris : Hachette, p. 237.

³⁵ Voir par exemple Cheysson, E. (1883). Les pensions civiles des employés de l'état. *Journal de la société statistique de Paris*, 24, p.394.

³⁶ Une loi du 14 avril 1924 sur les pensions de retraite des fonctionnaires décida pour l'avenir de substituer le régime de la capitalisation collective à la répartition. Le législateur reconnaissait la supériorité de la capitalisation collective sur la répartition et décida de créer une *Caisse de pension* (cf. titre V régime financier, article 85 et suivants). Mais l'entrée en vigueur de cette mesure, repoussée d'ici à 1928 des raisons financières, n'eut jamais lieu. A l'époque, la priorité politique et financière allait aux réparations de la Grande-Guerre, à un moment où les pensions des invalides, anciens combattants, tuberculeux consommaient une part significative du budget de l'Etat. Elles représentaient 75 % des pensions en 1924, contre 18 % en 1914, le solde étant lié aux retraites des fonctionnaires. Voir par exemple Comité d'histoire de la Sécurité sociale. (1990). *Bulletin d'histoire de la Sécurité sociale* (vol. 22). Association pour l'étude de l'histoire de la Sécurité sociale, p. 197 et Rivet, R. (1938). Note sur l'évolution de la dette viagère. *Bulletin de la Statistique générale de la France*, XXVII(II), p. 475.

³⁷ Statistique générale de la France. (1900). *Annuaire statistique*. Paris : Ministère du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes. Repéré à <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5508621x>

³⁸ 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>

³⁹ Bérégoovoy, P. (1993) Projet de loi portant création d'une caisse de garantie des retraites. Repéré à https://www.senat.fr/leg/1992-1993/i1992_1993_0239.pdf

⁴⁰ www.cor-retraites.fr/index.php/documents/reunions-du-cor/fonds-de-reserve-6

⁴¹ Voir par exemple *Le Monde avec AFP* (2011), « Fonds de réserve des retraites : la Cour des comptes tacle le gouvernement », 17 février 2011, www.lemonde.fr/politique/article/2011/02/17/la-cour-des-comptes-tacle-le-fonds-de-reserve-des-retraites_1481685_823448.html

⁴² Voir par exemple Weinberg, M. (2017). « Bonneteau Sécu: les cotisations retraite détournées pour boucher le trou de l'assurance-maladie », *L'Opinion*, 20 septembre 2017, www.lopinion.fr/edition/economie/secu-cotisations-retraite-detournees-boucher-trou-l-assurance-maladie-134307

⁴³ Fonds de réserve pour les retraites (2022), *Rapport annuel 2021*, pages 7 et 25.

⁴⁴ Davanne, O. (1999). « Le rendement du capital : éléments de diagnostic », Paris, *Commissariat général du Plan*, page 19.

⁴⁵ Par exemple, Friedman, M. [1967] (1968). « The Rule of Monetary Policy », *American Economic Review*, 58 n°1 pp. 1-17.

⁴⁶ OCDE. (2021). *Pensions at Glance 2021*. p. 211. A noter que l'OCDE a un mode de calcul différent des réserves des retraites différent du COR. Selon ce dernier, les réserves nettes des régimes obligatoires de retraite en répartition et du FRR étaient de 176 milliards d'euros fin 2021, soit 7,7 % du PIB. Conseil d'orientation des retraites. (2023). *L'évaluation du patrimoine net du système de retraites* ([Séance plénière du 20 avril 2023 à 10h00]). Paris : COR. Repéré à https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2023-04/Doc_06_Patrimoine_système_retraite.pdf

⁴⁷ Les Etats-Unis ont été le premier pays à créer un fonds de réserve, le Old-Age and Survivor Insurance Trust Fund, dès 1937.

⁴⁸ Caisse de dépôt et de placement du Québec. (2023). *Créer de la valeur dans un contexte hors norme* ([Rapport annuel 2022]) (p. 239). Québec : CDPQ. Repéré à https://www.cdpq.com/sites/default/files/medias/pdf/fr/ra/2022_cdpq_rapport_annuel.pdf

⁴⁹ 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>

⁵⁰ Retraite Québec. (2023). Rendements des fonds de certains régimes de retraite du secteur public [Site officiel]. *Retraite Québec*. Repéré à <http://www.retraitequebec.gouv.qc.ca/fr/publications/nos-programmes/rrsp/rendements-des-fonds-de-certains-rrsp/Pages/rendements-des-fonds-de-certains-rrsp.aspx>

⁵¹ Thiveaud, J.-M., Mérioux, 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

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 enseigné l'économie puis été en charge de la création de produits d'épargne dans de grands groupes bancaires français. C'est un expert des retraites, sujet qu'il pratique depuis vingt-cinq ans, à l'origine en tant qu'universitaire, puis comme créateur de produits d'épargne et maintenant au sein de l'IEM.

Il publie fréquemment des chroniques pour *Capital*, *L'Opinion*, *Le Point* et *La Tribune*.
Contact : nicolas@institutmolinari.org

PUBLICATIONS RECENTES DE L'IEM

Marques, N. et Portuese, A. (2023). *Télécoms et innovation, donner la priorité à la création de richesse plutôt qu'à la redistribution*, avril, 60 pages.

Philippe, C., (2023). *Le point sur le Covid et ses possibles impacts économiques durables*, février, 13 pages.

Philippe, C., Bénard, V. et Marques, N. (2022). *A la recherche du pouvoir d'achat perdu. Quand des politiques publiques nuisent au pouvoir d'achat*, décembre, 56 pages.

Marques, N. (2022). *Retraites, mécomptes et déficits publics. Quand un baromètre officiel sous-évalué nuit au débat public depuis 20 ans*, septembre, 46 pages.

Philippe C., Marques, N. et Rogers, J. (2022). *La pression sociale et fiscale réelle du salarié moyen au sein de l'UE*, 13^{ème} 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.

Bentata, P. et Marques, N. (2021). *Les Impôts de production, contre les salaires, l'emploi et la croissance*, novembre, 58 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^{ème} 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^{ème} édition, mai, 52 pages.

Institut économique Molinari

Des idées pour un avenir prospère

www.institutmolinari.org

978-2-931091-17-3