

# RETRAITES, MÉCOMPTES ET DÉFICITS PUBLICS

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

Nicolas Marques

3<sup>e</sup> édition | Juin 2024





**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.

©2024 Institut économique Molinari  
978-2-931091-26-5  
Dépôt légal 3<sup>ème</sup> trimestre 2024.

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 plus de 20 ans

3<sup>ème</sup> édition, juin 2024

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

SYNTHESE DE L'ETUDE.....	7
RETRAITES, UN INDICATEUR DE DÉSÉQUILIBRE TROMPEUR .....	10
UN DEFICIT OUBLIE DES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES D'ETAT REPRESENTANT 674 MILLIARDS D'EUROS DEPUIS 2002.....	15
DES DEFICITS OCCULTES DE 154 MILLIARDS D'EUROS AU TITRE DES OUVRIERS D'ETAT ET DES REGIMES SPECIAUX DU PUBLIC DEPUIS 2002 .....	21
32 milliards occultés au titre des ouvriers d'Etat.....	21
122 milliards écartés au titre des autres régimes spéciaux du public .....	21
UN DEFICIT OUBLIE DES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES LOCAUX ET HOSPITALIERS REPRESENTANT 115 MILLIARDS D'EUROS DEPUIS 2002 .....	24
CONCLUSION : LE CALCUL DU DEFICIT DU COR ALIMENTE LA CONFUSION .....	26
Depuis 2002, le COR a oublié 94 % du déficit des retraites ou 943 milliards d'euros .....	26
Une argumentation maladroite du COR qui inverse les liens de causalité .....	28
Le déficit du COR ne tient pas compte des déséquilibres majeurs du secteur public .....	29
Pas de retraites généreuses sans provisionnement quand la démographie n'est plus là .....	30
CONTROLE DE COHERENCE AVEC LES DONNEES GLOBALES DE L'INSEE .....	37
LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ZOOMS.....	39
BIBLIOGRAPHIE.....	40
NOTES.....	43
SUR L'AUTEUR .....	51



## 1. SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

Le COR ne prend pas en compte les déficits des régimes de retraite publics subventionnés par l'Etat et considère qu'au sein du secteur public, seule la Caisse nationale des agents des collectivités locales (CNRACL) peut donner lieu à des déficits.

### **Depuis 2002, le COR a occulté 94 % du déficit des retraites ou 943 milliards d'euros**

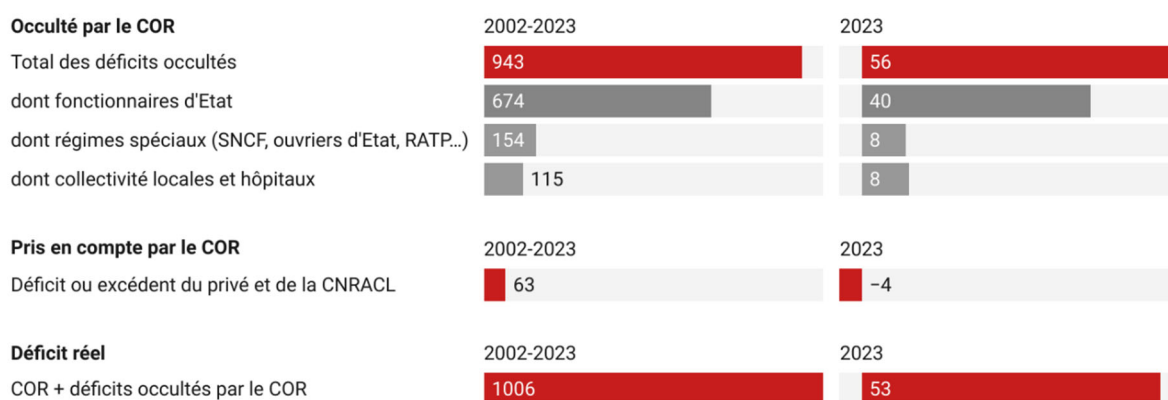
Lorsqu'on corrige cette anomalie méthodologique, le déficit des retraites est 16 fois plus élevé que ce qu'a calculé le COR de 2002 à 2023 : au lieu d'être de 0,13 % du PIB par an, il était de 2,1 % du PIB par an en moyenne.

De 2002 à 2023, le COR a occulté des déficits des retraites qui représentent :

- 2 % du PIB par an ou au total 943 milliards d'euros courants,
- 47 % du déficit des administrations (qui représente 4,5 % du PIB en moyenne par an de 2002 à 2023),
- 17 % des dépenses de retraite (qui représentent 12,6 % du PIB en moyenne par an de 2002 à 2023),
- 94 % du déficit des retraites sur la période (qui représente 2,1 % du PIB en moyenne par an de 2002 à 2023).

Dans son nouveau rapport de juin 2024, le COR occulte 56 milliards d'euros (ou 2 % du PIB) de déficits au titre de 2023. Lorsqu'on corrige cette omission, les retraites étaient déficitaires de 53 milliards d'euros en 2023, et non en excédent de 3,8 milliards comme le COR le prétend.

**Figure 1 : Défis des retraites occultés par le COR (en milliards d'€ courants)**



Source : Institut économique Molinari

### **Le COR a écarté 674 milliards de subventions aux retraites des fonctionnaires d'Etat**

Depuis 2002, le COR a écarté, dans son calcul de déficit, les cotisations dérogatoires que l'Etat verse pour financer les retraites des fonctionnaires de l'Etat (FPE). Elles représentent 674 milliards sur 20 ans, soit en moyenne 1,4 % du PIB chaque année.

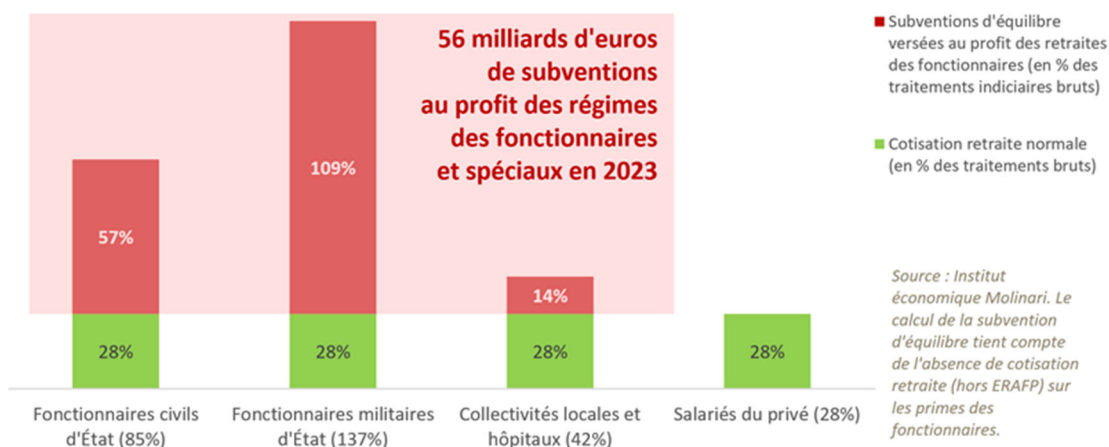


Les retraites des anciens fonctionnaires d'Etat ont coûté 3 fois plus cher que celles des anciens salariés pour des raisons principalement liées au vieillissement. Les cotisations retraite ont représenté de 2002 à 2023 en moyenne 78 % des traitements indiciaires bruts dans la fonction publique d'Etat, contre 27 % des salaires bruts dans le privé. Les deux tiers des retraites des fonctionnaires d'Etat ont été financées par une subvention que le COR n'a pas pris en compte dans son calcul du déficit des retraites.

En 2023, ces subventions écartées par le COR représentent :

- 40 milliards d'euros ou 1,4 % du PIB ;
- 57 % des traitements indiciaires des fonctionnaires civils de l'Etat pour lesquels les cotisations retraite représentent 85 % des traitements bruts, alors que les retraites des salariés sont financées avec des prélèvements représentant 28 % de leurs rémunérations ;
- 109 % des traitements des militaires pour lesquels les cotisations retraite représentent 137 % des traitements bruts, contre 28 % pour les salariés.

**Figure 2 : Les retraites des fonctionnaires sont massivement subventionnées**  
Taux de cotisation retraite (en % du traitement indiciaire brut 2023)



Source : Institut économique Molinari

### **Le COR a écarté 154 milliards de subventions au profit des régimes spéciaux et ouvriers d'Etat**

Le COR a occulté, dans son calcul de déficit, les subventions de l'Etat aux régimes spéciaux du public (SNCF, RATP...). Ces subventions représentent :

- 122 milliards depuis 2002 ou en moyenne 0,3 % du PIB par an,
- dont 6 milliards d'euros ou 0,2 % du PIB en 2023.

Le COR a aussi occulté les subventions et sur-cotisations dont bénéficient les retraites des ouvriers d'Etat (FSPOEIE). Elles représentent :

- 32 milliards depuis 2002 et en moyenne 0,1 % du PIB par an,
- dont 1,8 milliard d'euros ou 0,1 % du PIB en 2023.



***Le COR a écarté 115 milliards d'euros de subventions au profit des fonctionnaires des collectivités***

Depuis 2002, le COR a occulté, dans son calcul de déficit, les subventions dont bénéficient les retraites des fonctionnaires des collectivités et hôpitaux. Elles représentent 115 milliards sur 22 ans ou en moyenne 0,2 % du PIB chaque année.

Les cotisations des fonctionnaires et hôpitaux ont représenté en moyenne 38 % des traitements indiciaires bruts, contre 27 % des salaires bruts dans le privé de 2002 à 2023. Un tiers des retraites des fonctionnaires locaux et hospitaliers a été financé par une subvention que le COR n'a pas pris en compte dans son calcul du déficit des retraites.

En 2023, ces subventions occultées par le COR représentent :

- 8 milliards d'euros ou 0,3 % du PIB ;
- 14 % des traitements des fonctionnaires locaux pour lesquels les cotisations retraite représentent 42 % des traitements, contre 28 % pour les salariés du secteur privé.

## 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, tel un thermomètre défectueux, une indication erronée et irréconciliable avec la statistique publique officielle depuis vingt ans.

Selon le COR, le déficit des retraites a été en moyenne en France de 0,13 % du PIB par an de 2002 à 2023<sup>1</sup>. Mais selon l'INSEE, le déficit public a été en moyenne de 4,5 % du PIB par an sur cette période<sup>2</sup>.

La juxtaposition de ces deux chiffres peut laisser croire que les retraites ont un impact marginal sur le déficit public. Les retraites expliqueraient seulement 1/35<sup>ème</sup> des déficits observés depuis 2002 si les chiffres du COR étaient fiables. Ce caractère marginal est de nature à donner raison à tous ceux qui doutent de l'ampleur des déficits et de la nécessité de réformer.

Mais est-ce réaliste de penser que les retraites – qui représentent 23 % des dépenses publiques de 2002 à 2023<sup>3</sup> – ont une contribution d'à peine 1/35<sup>ème</sup> au déficit public alors que la France vieillit ?

Selon le COR, les déficits liés aux retraites seraient liés au secteur privé. Les chiffres du COR montrent que les régimes de base des salariés du privé et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) sont déficitaires en moyenne de 0,2 % par an. Ils montrent aussi que les retraites complémentaires des salariés et les régimes des non-salariés du privé sont à l'équilibre, ce qui est cohérent avec les comptes publiés par ces caisses de retraite.

Le COR prétend, en revanche, que les retraites des fonctionnaires et régimes spéciaux – qui sont gérés en dehors de la répartition du secteur privé – sont à l'équilibre avec un déficit moyen de 0 % du PIB sur 20 ans (Tableau 1 page 11).

Selon le COR, le seul régime de retraite public à avoir été déficitaire entre 2002 et 2023 est la CNRA des agents des collectivités locales et des hôpitaux.

Cette vision n'est ni compatible avec les données de la statistique publique, ni corroborée par les faits.

Depuis le démantèlement des caisses de retraites des ministères au XIX<sup>ème</sup> siècle, l'Etat distribue les retraites à ses anciens personnels par son budget (Zoom 1 page 13). Le Service des retraites de l'Etat (SRE) est aujourd'hui le deuxième régime de retraite en France après le régime général de l'assurance vieillesse (CNAV). Les retraites représentent 10 % des dépenses de l'Etat et des administrations centrales<sup>4</sup>. Elles sont à la charge d'un budget dont le déficit moyen représente 4,5 % du PIB sur la période 2002-2023. Une simple règle de trois montre qu'au moins 0,45 % du PIB correspond à des retraites d'anciens agents de l'Etat financées par des déficits. Il est donc irréaliste de penser, comme le COR, que les retraites de l'Etat sont à l'équilibre.

Tableau 1 : Déficit des retraites selon le COR (2002-2023 en % du PIB)

Période	Tous régimes	dont fonctionnaires et régime spéciaux	dont salariés privé régime base et FSV	dont Salariés privé complémentaires	dont non-salariés
2002	0,3%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%
2003	0,5%	0,0%	0,0%	0,4%	0,1%
2004	0,4%	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%
2005	0,2%	0,0%	-0,2%	0,3%	0,0%
2006	0,2%	0,0%	-0,2%	0,2%	0,1%
2007	0,1%	0,0%	-0,2%	0,1%	0,0%
2008	-0,1%	0,0%	-0,2%	0,1%	0,0%
2009	-0,5%	0,0%	-0,6%	0,0%	0,1%
2010	-0,7%	0,0%	-0,6%	-0,1%	0,0%
2011	-0,7%	0,0%	-0,5%	-0,2%	0,0%
2012	-0,6%	0,0%	-0,4%	-0,2%	-0,1%
2013	-0,4%	0,0%	-0,2%	-0,2%	0,0%
2014	-0,4%	0,0%	-0,2%	-0,2%	-0,1%
2015	-0,3%	0,0%	-0,2%	-0,2%	0,0%
2016	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,2%	0,0%
2017	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	0,0%
2018	-0,1%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%
2019	0,0%	0,0%	-0,1%	0,1%	0,0%
2020	-0,6%	-0,1%	-0,3%	-0,3%	0,0%
2021	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,0%
2022	0,2%	-0,1%	-0,2%	0,2%	0,0%
2023	0,1%	-0,1%	0,0%	0,2%	0,0%
2002-2023	-0,13%	-0,01%	-0,20%	0,03%	0,01%

Source : Conseil d'orientation des retraites (2023 et 2024). Evolutions et perspectives des retraites en France, rapports annuels du COR.

De même, tous les observateurs savent que les régimes spéciaux de retraite du secteur public (SNCF ; ouvriers d'Etat, RATP...) sont significativement subventionnés, sauf les rares administrations ayant mis en place des capitalisations collectives pour autofinancer tout ou partie de leurs retraites sans faire appel au contribuable (Banque de France ou Sénat<sup>5</sup>).

L'absence de contribution du secteur public au déficit des retraites est donc une impossibilité. Pourtant, le COR calcule depuis 22 ans les déficits des retraites comme si l'Etat – qui concentre l'essentiel des déficits en France – avait le pouvoir d'équilibrer des régimes de retraite et d'effacer leurs déséquilibres.

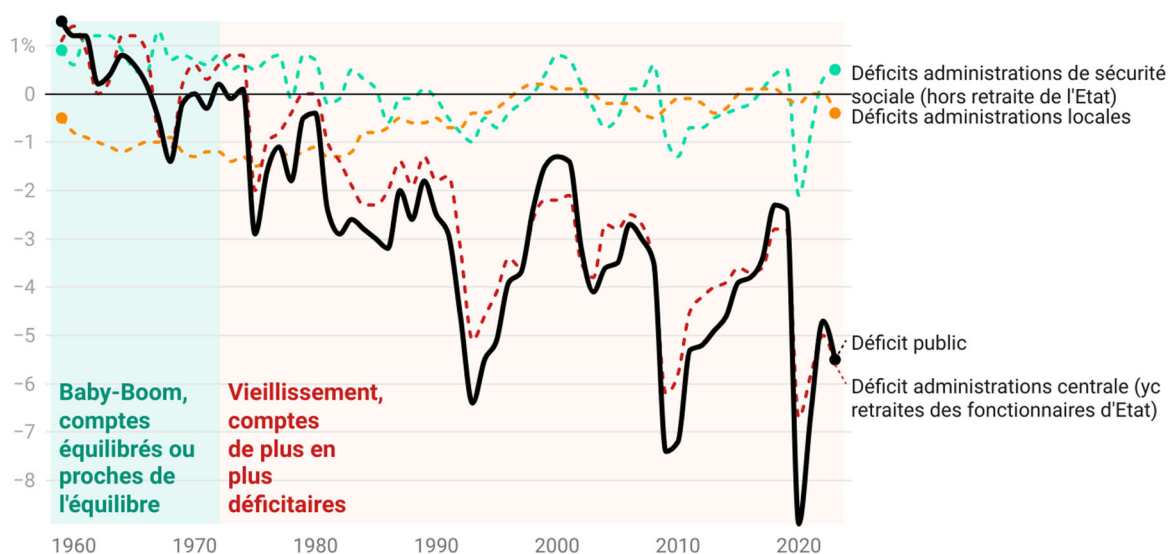
Lors de la publication de son premier rapport en 2001, il a posé par « convention » qu'il n'y a pas de déséquilibre des retraites de l'Etat : « C'est par convention que ces soldes sont nuls en 2000, en raison du choix retenu pour calculer les cotisations implicites employeur d'équilibre et les subventions »<sup>6</sup>. Depuis cette date, le COR a systématiquement omis de compter, dans le déficit, les retraites qu'il considère comme « équilibrées par l'Etat » au titre des fonctionnaires, ouvriers d'Etat ou des entreprises publiques (SNCF, RATP...).

Vingt ans plus tard, alors que la dette publique dépasse les 110 % du PIB, le COR affirme encore dans son rapport de 2022 que « Parmi les régimes de fonctionnaire, seule la CNRACL peut présenter un déficit ou un excédent », faute d'être « équilibrée » par le budget de l'Etat<sup>7</sup>.

Cette « convention »<sup>8</sup>, aboutissant à présenter les retraites de l'Etat comme étant à l'équilibre, n'a jamais été abandonnée en dépit de son caractère non conforme aux usages comptables.

Le raisonnement du COR aboutit à masquer des déficits liés aux retraites de l'Etat, au motif qu'ils sont assumés par le budget. Or, même si les déséquilibres des retraites relevant de l'Etat et de ses administrations centrales étaient supportés par un budget équilibré, cela n'annulerait pas les déficits des régimes de retraite en question. Lorsqu'un régime de retraite équilibre ses comptes avec une subvention d'équilibre, c'est qu'il est déficitaire. Personne en France n'oserait dire qu'EDF n'a pas été déficitaire de 18 milliards en 2022, au motif qu'il s'agit d'une entreprise publique relevant de l'Etat. C'est pourtant ce que fait le COR depuis 20 ans en ne comptabilisant pas les déficits des retraites assumés par le budget de l'Etat.

Figure 3 : Evolution des déficits publics en France (1959-2023 en % du PIB)



Source : INSEE, série « Déficit des administrations publiques au sens de Maastricht (3.106) »

Un calcul fidèle du déficit des régimes de retraite en France devrait intégrer tous les régimes. Il ne devrait en aucun cas exclure ceux du public, qui représentent l'essentiel des déficits<sup>9</sup>.

Dans le cadre de ce travail, nous évaluons donc les déficits des retraites du secteur public omis par le COR. Ils sont de deux natures.

D'une part, ils sont liés aux surcotisations des employeurs publics par rapport aux retraites du privé. Les taux de cotisation retraite sont significativement plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé (27,8 % des salaires bruts). Ils sont de 85,4 % et 137,2 % pour les fonctionnaires d'Etat et de 41,75 % pour ceux des collectivités locales et hôpitaux.

Ces surcotisations constituent des subventions d'équilibre au profit des retraites des fonctionnaires que nous explicitons en partie 3 (fonction publique d'Etat) et 4 (collectivités et hôpitaux).

D'autre part, les déficits des retraites des administrations sont liés à des régimes spéciaux (SNCF, ouvriers d'Etat, RATP...). Ces déficits – pourtant chiffrés de manière officielle – ne sont pas intégrés dans les calculs de déficit du COR. Ils sont quantifiés en partie 5.

**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<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>10</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 mixant capitalisation et répartition dans des proportions variables, tandis que les autorités distribuaient, par ailleurs, des pensions « civiles » discrétionnaires et non provisionnées<sup>11</sup>.

Si certaines caisses étaient particulièrement bien gérées<sup>12</sup>, 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 1838<sup>13</sup> puis aux deux tiers en 1853<sup>14</sup>. 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 de 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 caisses<sup>15</sup>, 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 centrale, seraient versés au Trésor, ce dernier se chargeant seul du versement des pensions présentes et futures<sup>16</sup>. 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 adopté<sup>17</sup>.

Par la suite, la charge liée 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)<sup>18</sup>. En 1914, elles représentaient, avec 120 millions de francs, le quadruple du maximum prévu (30 millions). Entre 1855 et 1914, les contributions de l'Etat aux pensions ont été multipliées par sept<sup>19</sup>. 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 épris d'économie sociale, soulignait que la loi de 1853 a ouvert dans les finances de l'Etat un véritable gouffre qui se creuserait toujours davantage<sup>20</sup>. 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 »<sup>21</sup>. 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 députés<sup>22</sup>. En 1924, une loi décida de substituer le régime de la capitalisation collective au financement par le budget, mais elle ne fut jamais appliquée<sup>23</sup>.

*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 1855<sup>24</sup>, elles coûtaient 85 % des traitements bruts en 2023. 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 retraite 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<sup>ème</sup> 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 Canada<sup>25</sup>) 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.

### 3. UN DEFICIT OUBLIE DES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES D'ETAT REPRESENTANT 674 MILLIARDS D'EUROS DEPUIS 2002

Une façon précise de calculer le déséquilibre des fonctionnaires d'Etat est de prendre comme référence le taux de cotisation en vigueur dans le secteur privé.

Dans le privé, les retraites sont financées par des cotisations CNAV et Agirc-Arrco représentant actuellement 27,8 % des salaires bruts, dont 16,5 % de cotisations patronales et 11,3 % de cotisations salariales.

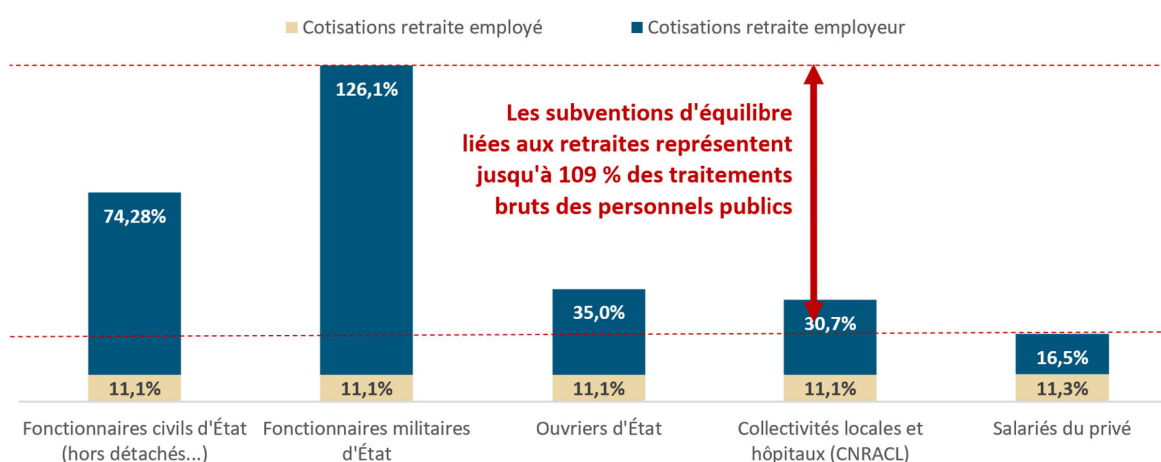
Dans l'Etat, les cotisations pour la retraite représentent au global (agent + employeur) 85 % des traitements indiciaires bruts des fonctionnaires civils (soit trois fois plus que les cotisations retraite des salariés) et 137 % pour les militaires (soit cinq fois plus que les salariés).

Si les taux de cotisation des agents (11,1 % du traitement indiciaire brut) sont désormais quasiment alignés sur ceux des salariés (11,3 % du salaire brut), ce n'est pas le cas des taux de cotisation employeur.

Les documents budgétaires montrent qu'il existe, en effet, 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>26</sup>.

Les taux de cotisation retraite de l'Etat employeur va bien au-delà des salariés du privé (16,5 % du salaire brut). Il est de 74,3 % du traitement indiciaire pour les fonctionnaires civils, soit 4,5 fois plus que le taux de cotisation patronale des salariés, sauf cas spécifiques (fonctionnaires employés par des établissements publics, des collectivités locales, de La Poste ou Orange ayant des cotisations retraite moindres). Les cotisations retraite de l'Etat employeur des militaires sont de 126 % des traitements indiciaires bruts, soit 8 fois plus que les cotisations patronales des salariés (Figure 4).

**Figure 4 : Les retraites coûtent bien plus cher aux employeurs publics et aux contribuables que les retraites des salariés du privé (2023)**



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.

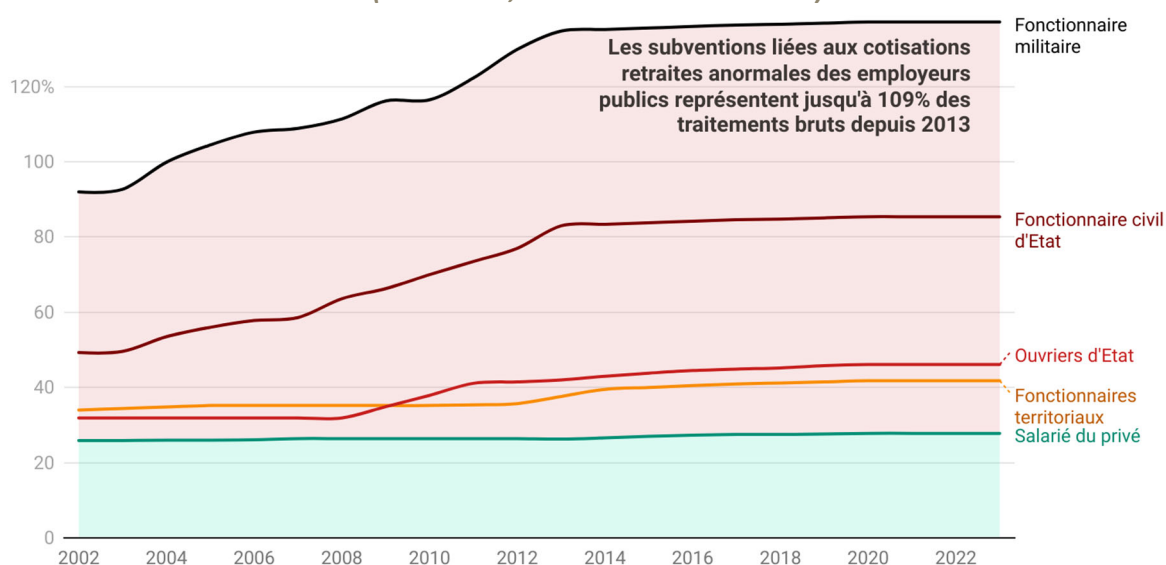


Comme l'expose François Ecalle, ces contributions « constituent économiquement une subvention d'équilibre »<sup>27</sup>. Elles ressemblent à des cotisations sociales patronales, car elles sont proportionnelles aux salaires bruts, mais leur taux est ajusté pour équilibrer le CAS pensions<sup>28</sup>.

Ces taux dérogatoires et hors normes sont la conséquence d'une pyramide des âges déséquilibrée et – à la marge – d'une plus grande générosité, en l'absence de mécanismes permettant d'ajuster les pensions publiques sur les ressources disponibles. Ils ne sont pas considérés par le COR comme la contrepartie de déficits, ce qui est une anomalie.

Dans le cadre de ce travail, nous avons reconstitué l'historique des surcotisations de l'Etat employeur depuis 2002, date à laquelle le COR a commencé à publier des déficits des retraites en ne tenant pas compte du déficit associé aux fonctionnaires d'Etat.

**Figure 5 : Evolution des cotisations retraite (2002-2023, en % du traitement brut)**



Source : Institut économique Molinari. Cumul des taux salariés et employeurs d'après les rapports annuels sur l'état de la fonction publique, CNAV et Agirc-Arrco. Pour la période de 2002 à 2005, taux de cotisation de l'Etat extrapolés à partir de la progression du taux de cotisation implicite et des cotisations de l'Etat.

Pour chaque année de 2002 à 2023, les surcotisations de l'Etat employeur ont été calculées en multipliant l'assiette – les traitements indiciaires bruts des fonctionnaires donnant lieu à cotisation retraite – par les taux de surcotisation de l'Etat par rapport aux salariés du privé. Ce dernier taux a été estimé de façon globale, en agrégeant les cotisations des personnels et de l'employeur afin d'évaluer le déficit des fonctionnaires d'Etat non pris en compte par le COR<sup>29</sup>.

Les traitements indiciaires bruts donnant lieu à cotisation retraite ont été estimés en divisant la contribution retraite de l'Etat au titre de ses fonctionnaires (les cotisations employeur) par les taux de cotisation retraite de l'Etat employeur du moment (les taux de cotisation employeur).

Pour la période 2002 à 2005, les données publiées par les administrations agrègent tous les fonctionnaires, qu'ils soient civils ou militaires. Les traitements indiciaires bruts des fonctionnaires

d'Etat ont été calculés en divisant la contribution globale de l'Etat au titre de ses fonctionnaires par les taux de cotisation retraite explicites de l'Etat, tels que retracés dans les travaux préparatoires des Lois de finances<sup>30</sup>.

Pour la période 2006 à 2023, les calculs ont été faits par typologie de fonctionnaires d'Etat puisqu'à partir de 2006, les taux de cotisation retraite sont différenciés selon les situations. A cette époque, il est possible de faire un distinguo entre les fonctionnaires d'Etat directement employés par l'Etat (qui cotisent aux taux standards des fonctionnaires civils ou militaires) et les fonctionnaires employés par d'autres employeurs (établissement publics, collectivités locales, La Poste, Orange...) avec des taux de cotisation retraite moindres. Les données ont été tirées des Rapports sur les pensions de retraite de la fonction publique (dits Jaunes budgétaires).

Pour les fonctionnaires de l'Etat travaillant pour d'autres employeurs (établissements publics, collectivités locales, la Poste, Orange...), les montants de cotisation retraite des employeurs ont été extraits des Rapports sur les pensions de retraite de la fonction publique<sup>31</sup> et les taux de cotisation employeur ont été tirés de diverses publications officielles et notamment des Notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes. A noter que ces postes spécifiques n'ont pas pu être évalués pour la période 2002-2006, ce qui minore la surcotisation calculée au titre des fonctionnaires d'Etat (et accessoirement explique le caractère non linéaire de nos calculs entre 2005 et 2006).

La surcotisation globale de l'Etat a été calculée en additionnant les surcotisations au titre de chacune de ces populations spécifiques de fonctionnaires d'Etat.

Pour 2023, les calculs ont été faits à partir de la Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes et du Compte général de l'Etat. Ils montrent que la subvention de l'Etat employeur représentait :

- 40 milliards d'euros ou 1,4 % du PIB ;
- en moyenne 63 % des traitements indiciaires des fonctionnaires civils et/ou militaires ;
- 57 % des traitements indiciaires des fonctionnaires civils employés directement par l'Etat pour lesquels les cotisations retraite représentent 85 % des traitements, alors que les retraites des salariés sont financées avec des prélèvements représentant 28 % de leurs rémunérations ;
- 109 % des traitements des militaires pour lesquels les cotisations retraite représentent 137 % des traitements, contre 28 % pour les salariés.

Sur la période 2002 à 2023, les surcotisations de l'Etat – non prises en compte dans le calcul du déficit du COR alors qu'elles constituent des subventions d'équilibre – représentent :

- 52 % des traitements indiciaires bruts,
- 674 milliards ou en moyenne 1,4 % du PIB chaque année (Tableau 2 page 18).

Les retraites des anciens fonctionnaires d'Etat ont coûté 3 fois plus cher que celles des anciens salariés, pour des raisons notamment liées à la dégradation du ratio cotisants/pensionnés consécutive à la décentralisation<sup>32</sup>. Les cotisations des fonctionnaires et de l'Etat ont représenté en moyenne 77,8 % des traitements indiciaires bruts, contre 26,8 % des salaires bruts dans le privé de 2002 à 2023. Les deux tiers des retraites des fonctionnaires d'Etat ont été financées par une subvention de l'Etat employeur que le COR n'a pas pris en compte dans son calcul du déficit des retraites.

**Tableau 2 : Calcul des subventions de l'Etat aux retraites de ses fonctionnaires (SRE) occultées par le COR dans le calcul du déficit des retraites (2002-2023)**

Période	Base cotisable Fonctionnaires d'Etat en milliards € (traitement indiciaire brut)	Cotisation retraite en % du traitement indiciaire brut (agent + employeur)	Surcotisation retraite occultée par le COR (agent + employeur)		
			en % du traitement indiciaire brut	en milliards €	en % du PIB
2002	47	60,2%	34,3%	16	1,0%
2003	48	60,6%	34,7%	17	1,0%
2004	47	64,7%	38,7%	18	1,1%
2005	47	67,3%	41,3%	19	1,1%
2006	63	61,0%	37,5%	22	1,2%
2007	65	62,1%	38,6%	23	1,2%
2008	65	66,0%	42,5%	26	1,3%
2009	64	69,1%	45,7%	28	1,4%
2010	62	72,9%	49,5%	29	1,4%
2011	61	76,5%	52,8%	30	1,5%
2012	60	80,3%	56,3%	33	1,6%
2013	59	85,9%	61,5%	35	1,6%
2014	60	86,3%	61,2%	36	1,7%
2015	60	86,8%	61,1%	36	1,6%
2016	60	87,4%	61,2%	36	1,6%
2017	62	88,1%	61,5%	37	1,6%
2018	62	88,5%	61,6%	38	1,6%
2019	63	88,7%	61,4%	38	1,6%
2020	63	89,3%	61,8%	39	1,7%
2021	63	89,5%	61,9%	39	1,5%
2022	63	90,0%	62,4%	39	1,5%
2023	65	90,3%	62,7%	40	1,4%
<b>2002-2023</b>	<b>1 308</b>	<b>77,8%</b>	<b>52,3%</b>	<b>674</b>	<b>1,4%</b>

Source : calcul Institut économique Molinari, surcotisations de l'Etat calculées par rapport aux taux de cotisation des salariés du privé (salarié + employeur).

Certains pensent que ce déséquilibre serait neutralisé par l'absence de cotisation retraite sur toute une partie des rémunérations des fonctionnaires, seuls les traitements indiciaires étant soumis à cotisation<sup>33</sup>.

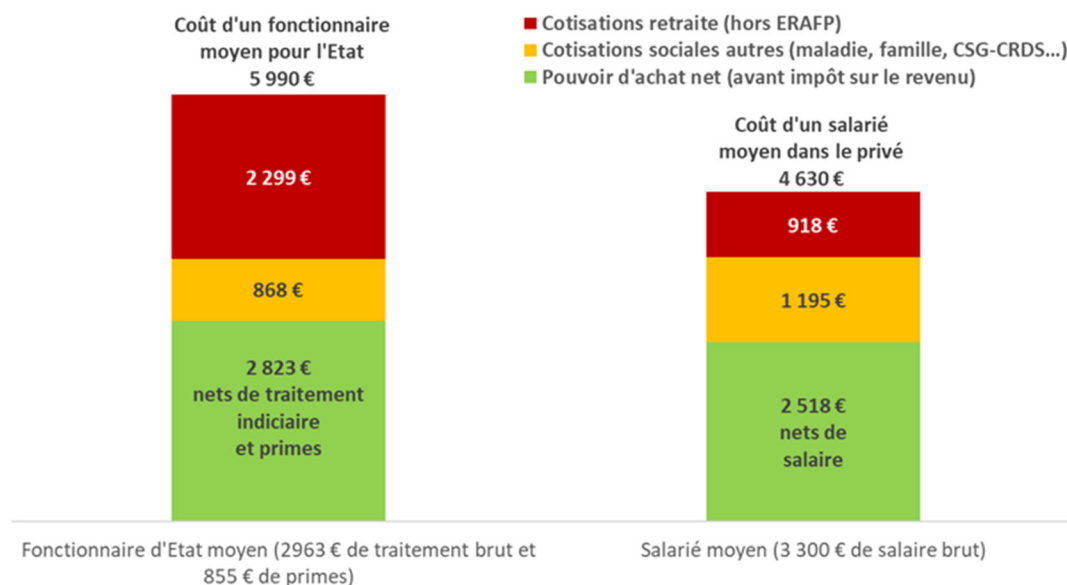
Au-delà des approches par cas-type (Figure 6 page suivante), la comptabilité nationale contredit cette vision comme le montrent nos calculs de contrôle en annexe (Tableau 7 page 38).

La comptabilité nationale – qui agrège toutes les rémunérations (y compris les primes représentant 22 % des rémunérations de la fonction publique d'Etat en 2020 et constituant probablement la « niche » sociale la plus significative)<sup>34</sup>, toutes les cotisations (y compris maladie ou accidents du travail) et tous les personnels (y compris les contractuels et salariés<sup>35</sup>) - montre qu'il existe une surcotisation significative de l'Etat par rapport au secteur privé.

En 2023, les surcotisations de l'Etat représentaient en moyenne 29 % des traitements bruts par rapport aux entreprises privées, soit un surcoût de 31 milliards d'euros ou 1,1 % de PIB.

Cet écart est un minorant des surcotisations retraite. La retraite représente 80 % des cotisations patronales de l'Etat et des administrations centrales<sup>36</sup> et les autres sources d'écarts avec le privé sont dans l'autre sens, l'absence de cotisation chômage pour les fonctionnaires représentant une économie de 4,05 % par rapport aux salariés.

**Figure 6 : Comparaison entre le coût d'un fonctionnaire d'Etat, primes comprises, et celui 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.

## Zoom 2 : Un déséquilibre des retraites qui se retourne contre les fonctionnaires

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.

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 employées. 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 2019, le coût des retraites représentait 29 % des crédits alloués à l'Education nationale<sup>37</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 7 : Bulletin de paye d'un fonctionnaire avec des cotisations retraite aussi élevées que son salaire net

CODE	ÉLÉMENTS	A PAYER	À DÉQUER	POUR INFORMATION
016042	TOT AGENCIE NON REMUNERE 01-9-DEBUT-17/12/2019	€		77,70
101000	TRAITEMENT BRUT	€	2305,52	
101050	RETENUE PC	€		255,91
102000	INDEMNITE DE RESIDENCE	€	69,16	
200033	REMBT DOMICILE-TRAVAIL	€	34,46	
201883	IND. SUBJETION REP	€	184,50	
201883	IND. SUBJETION REP 01-9-DEBUT-17/12/2019-8NF	€	-4,82	
201914	I.S.A.R	€	100,00	
201914	I.S.A.R 01-9-DEBUT-17/12/2019-8NF	€	-3,33	
202206	IND. COMPENSATRICE CSG	€	21,40	
202206	IND. COMPENSATRICE CSG 01-9-DEBUT-17/12/2019-8NF	€	-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 FAMIL DEPLAFONNEE	€		11,53
403801	COT SOLIDARITE AUTONOMIE	€		6,92
404001	COT PAT MALADIE DEPLAFON	€		209,94
411050	CONTRIB PC	€		1712,54
411058	CONTRIBUTION ATI	€	14,69	
501080	COT SAL RAPP	€		14,69
501180	COT PAT RAPP	€		68,01
554500	COT PAT VST MOBILITE	€		27,00
604930	PRECOMPTE SERV. NON FAIT	€		2,42
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%)	€		

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

## 4. DES DEFICITS OCCULTES DE 154 MILLIARDS D'EUROS AU TITRE DES OUVRIERS D'ETAT ET DES REGIMES SPECIAUX DU PUBLIC DEPUIS 2002

Les régimes spéciaux alimentent aussi les déficits des retraites. Comme le reconnaît le COR, « 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 »<sup>38</sup>.

Pour autant, ces subventions aux régimes spéciaux sont, comme celles des fonctionnaires d'Etat, écartées par le COR dans son calcul du déficit.

### **32 milliards occultés au titre des ouvriers d'Etat**

Les ouvriers d'Etat disposent d'un régime à part depuis 1928, le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE). Il couvre les ouvriers employés au sein des établissements publics industriels de l'Etat (armement principalement).

Ce régime spécial présente un déséquilibre démographique majeur avec un ratio démographique de 0,28 en 2022<sup>39</sup>.

Les besoins de financement sont couverts de façon accessoire par les retenues à la charge des ouvriers (11 % du brut à ce stade) et cotisations patronales des établissements employeurs (pour un total de 35,01 % du brut). Les surcotisations au titre des retraites non prises en compte par le COR dans son calcul du déficit représentent 18 points de salaires bruts.

Au-delà de ces surcotisations, l'essentiel des ressources du FSPOEIE (81 % en 2023<sup>40</sup>) provient d'une subvention d'équilibre de l'Etat, elle aussi pas prise en compte par le COR dans son calcul des déficits au motif que ce régime serait « équilibré » par l'Etat.

Pour 2023, les calculs ont été faits à partir des recettes et dépenses du compte d'affectation spécial (CAS) Pensions. Ils montrent que les surcotisations et subventions représentaient :

- 1,8 milliard d'euros ou 0,1 % du PIB ;
- 227 % des traitements bruts.

Sur la période 2002 à 2023, les surcotisations et subventions de l'Etat occultées dans le calcul du déficit du COR représentent :

- 32,1 milliards ou en moyenne 0,1 % du PIB chaque année (Tableau 3 page 22) ;
- en moyenne 114 % des traitements bruts des ouvriers d'Etat.

### **122 milliards écartés au titre des autres régimes spéciaux du public**

Au-delà des ouvriers d'Etat, l'Etat subventionne directement ou indirectement des régimes spéciaux par l'intermédiaire de subventions directes).

Dans le cadre de ce travail, nous avons retracé les subventions directes de l'Etat aux régimes spéciaux du public. Nous avons retenu les subventions dont ont bénéficié les régimes de la SNCF, de la RATP, des marins, des mines, de la Seita, de l'Opéra, de la Comédie-Française, de l'Assemblée nationale, de l'APHP et chemins de fer d'outre-mer (CRRFOM).

L'identification des subventions a été faite à partir de diverses sources officielles dont les comptes de la sécurité sociale.

Pour 2023, les calculs montrent que les subventions de l'Etat aux régimes spéciaux retenus dans le cadre de notre analyse représentaient 6 milliards d'euros ou 0,2 % du PIB.

Sur la période 2002 à 2023, les subventions d'équilibre de l'Etat occultées dans le calcul du déficit du COR représentent 122 milliards ou en moyenne 0,3 % du PIB chaque année.

**Tableau 3 : Calcul des subventions au régime des ouvriers d'Etat (FSPOEIE) et spéciaux publics occultées par le COR dans le calcul du déficit des retraites (2002-2023)**

Période	Ouvriers d'Etat (FSPOEIE), surcotisations et subventions occultées par le COR			Autres régimes spéciaux du secteur public ayant des subventions occultées par le COR (SNCF, RATP...)	
	en % du salaire brut	en milliards €	en % du PIB	en milliards €	en % du PIB
2002	60,9%	1,2	0,1%	3,9	0,0%
2003	62,3%	1,2	0,1%	4,2	0,3%
2004	61,7%	1,2	0,1%	4,4	0,3%
2005	62,5%	1,2	0,1%	4,5	0,3%
2006	63,6%	1,3	0,1%	4,5	0,2%
2007	63,9%	1,3	0,1%	4,8	0,2%
2008	68,5%	1,3	0,1%	5,1	0,3%
2009	71,4%	1,3	0,1%	4,9	0,3%
2010	75,4%	1,4	0,1%	5,5	0,3%
2011	83,9%	1,4	0,1%	5,9	0,3%
2012	92,7%	1,5	0,1%	6,2	0,3%
2013	99,6%	1,5	0,1%	6,3	0,3%
2014	107,6%	1,5	0,1%	6,3	0,3%
2015	122,0%	1,6	0,1%	6,3	0,3%
2016	134,5%	1,6	0,1%	6,3	0,3%
2017	145,0%	1,6	0,1%	6,2	0,3%
2018	157,1%	1,6	0,1%	6,3	0,3%
2019	168,5%	1,6	0,1%	6,1	0,2%
2020	181,8%	1,6	0,1%	6,2	0,3%
2021	195,6%	1,7	0,1%	6,0	0,2%
2022	210,9%	1,7	0,1%	6,0	0,2%
2023	226,5%	1,8	0,1%	6,0	0,2%
<b>2002-2023</b>	<b>114,4%</b>	<b>32,1</b>	<b>0,1%</b>	<b>122,0</b>	<b>0,3%</b>

Source : calcul Institut économique Molinari, surcotisations des ouvriers d'Etat calculées en intégrant la contribution de l'Etat et par rapport aux taux de cotisation des salariés du privé (salarié + employeur).

Précisons que certains régimes n'ont pas été pris en compte, ce qui minore le calcul des subventions d'équilibre occultées par le COR. Les subventions dont bénéficient les industries électriques et



gazières (IEG) n'ont notamment pas été prises en compte, dans la mesure où elles sont indirectes (il s'agit d'impôts et taxes affectés ou ITAF).

Nous avons exclu le Sénat, dont les retraites sont en grande partie provisionnées et la Banque de France qui a la particularité d'être entièrement capitalisée<sup>41</sup>. La banque centrale perçoit des subventions au titre des retraites certaines années, mais restitue les autres années ses excédents lorsque son taux de provisionnement est supérieur à 100 %. Elle a notamment rendu à l'Etat 2,6 milliards d'euros depuis 2020<sup>42</sup>.

## 5. UN DEFICIT OUBLIE DES RETRAITES DES FONCTIONNAIRES LOCAUX ET HOSPITALIERS REPRESENTANT 115 MILLIARDS D'EUROS DEPUIS 2002

La même méthode a été employée pour calculer les surcotisations des collectivités locales et hôpitaux, non prises en compte dans le calcul du déficit du COR alors qu'elles constituent des subventions d'équilibre.

Les données ont été tirées des Rapports sur les pensions de retraite de la fonction publique. Ils retracent les taux de cotisation des employeurs, des salariés et les montants des cotisations salariales et employeurs.

Les cotisations des fonctionnaires et hôpitaux ont représenté en moyenne 37,9 % des traitements indiciaires bruts, contre 26,8 % des salaires bruts dans le privé de 2002 à 2023, soit une surcotisation moyenne de 11,1 points (Tableau 4).

*Tableau 4 : Calcul des subventions des collectivités locales aux retraites de leurs fonctionnaires occultées par le COR dans le calcul du déficit des retraites (2002-2023)*

Période	Base cotisable Fonctionnaires Locaux en milliards € (traitement indiciaire brut)	Cotisation retraite en % du traitement indiciaire brut (agent + employeur)	Surcotisation retraite occultée par le COR (agent + employeur)		
			en % du traitement indiciaire brut	en milliards €	en % du PIB
2002	31,9	34,0%	8,1%	2,6	0,0%
2003	33,8	34,4%	8,5%	2,9	0,2%
2004	34,9	34,8%	8,8%	3,1	0,2%
2005	36,2	35,2%	9,2%	3,3	0,2%
2006	37,8	35,2%	9,0%	3,4	0,2%
2007	40,1	35,2%	8,8%	3,5	0,2%
2008	42,0	35,2%	8,8%	3,7	0,2%
2009	43,4	35,2%	8,8%	3,8	0,2%
2010	44,4	35,2%	8,8%	3,9	0,2%
2011	45,2	35,4%	9,1%	4,1	0,2%
2012	46,2	35,7%	9,4%	4,3	0,2%
2013	47,1	37,6%	11,3%	5,3	0,3%
2014	48,4	39,5%	12,7%	6,1	0,3%
2015	49,4	40,0%	12,8%	6,3	0,3%
2016	50,0	40,5%	13,1%	6,6	0,3%
2017	51,2	40,9%	13,4%	6,9	0,3%
2018	51,2	41,2%	13,7%	7,0	0,3%
2019	51,5	41,5%	13,7%	7,1	0,3%
2020	52,4	41,8%	14,0%	7,3	0,3%
2021	54,4	41,8%	14,0%	7,6	0,3%
2022	56,4	41,8%	14,0%	7,9	0,3%
2023	59,1	41,8%	14,0%	8,3	0,3%
<b>2002-2023</b>	<b>1 007,0</b>	<b>37,9%</b>	<b>11,1%</b>	<b>115,0</b>	<b>0,2%</b>

Source : calcul Institut économique Molinari, surcotisations des collectivités locales calculées par rapport aux taux de cotisation des salariés du privé (salarié + employeur).

La division des cotisations retraite par les taux de cotisation retraite permet, pour chaque année de 2002 à 2023, de reconstituer les traitements indiciaires bruts constituant la base cotisable.

La multiplication de ces bases cotisables par les taux de surcotisation (11 points de traitement indiciaire brut) permet de chiffrer les surcotisations des collectivités locales et des hôpitaux au titre des retraites de leurs fonctionnaires.

A ce stade, les chiffres 2023 ne sont pas disponibles, la CNRACL publiant ses données tardivement. Aussi, notre projection a été réalisée avec le taux de croissance des salaires et traitements bruts constaté par l'INSEE entre 2022 et 2023 dans les collectivités et hôpitaux (+4,7 %). Elle montre que pour 2023, la subvention des collectivités employeuses représente :

- 8,3 milliards d'euros ou 0,3 % du PIB ;
- 14 % des traitements indiciaires des fonctionnaires locaux, pour lesquels les cotisations retraite représentent 42 % des traitements, contre 28 % pour les salariés du secteur privé.

Nos calculs montrent que de 2002 à 2023, 115 milliards de subventions au profit des retraites des fonctionnaires des collectivités et hôpitaux (CNRACL) ou en moyenne 0,2 % du PIB chaque année ont été occultés dans le calcul du déficit du COR.

Un tiers des retraites des fonctionnaires locaux et hospitaliers a été financé par une subvention que le COR n'a pas pris en compte dans son calcul du déficit des retraites.

## 6. CONCLUSION : LE CALCUL DU DEFICIT DU COR ALIMENTE LA CONFUSION

### **Depuis 2002, le COR a oublié 94 % du déficit des retraites ou 943 milliards d'euros**

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

Notre chiffrage, conforme à la philosophie du Système universel de retraite (SUR), montre que de 2002 à 2023, le COR a occulté des déficits des retraites qui représentent :

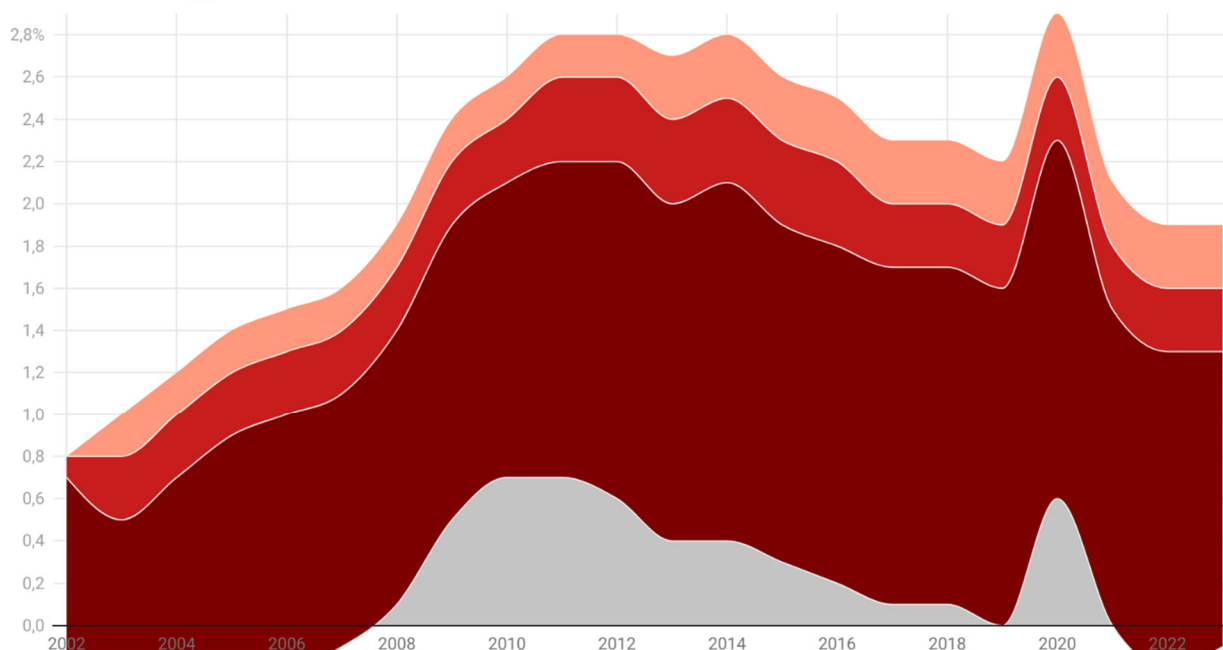
- 943 milliards d'euros ou 2 % du PIB par an,
- 17 % des dépenses de retraite (12,6 % en moyenne du PIB par an),
- 47 % du déficit des administrations (4,5 % en moyenne du PIB par an),
- 94 % du déficit des retraites sur la période (2,1 % du PIB par an).

Lorsqu'on prend en compte les subventions d'équilibre versées au titre des retraites, le déficit des retraites est 16 fois plus élevé que ce qu'a calculé le COR de 2002 à 2023. Au lieu d'être de 0,13 % du PIB par an, il était de 2,1 % du PIB en moyenne par an et explique le creusement du déficit structurel.

**Figure 8 : Défis des retraites occultés par le COR (en % du PIB annuel de 2002 à 2023)**

De 2002 à 2023, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a occulté 94% des déficits des retraites

■ Défis pris en compte par le COR ■ Défis des fonctionnaires d'Etat occultés par le COR ■ Déficit des régimes spéciaux occultés par le COR (SNCF, ouvriers d'Etat, RATP...) ■ Défis des collectivités locales et hôpitaux occultés par le COR



Source : Institut économique Molinari.

**Tableau 5 : Détail du déficit occulté par le COR (en % du PIB 2002-2023)**

Période	Déficits selon le COR	Déficit occultés par le COR					Déficits des retraites corrigé (COR + nos calculs)	Proportion des déficits occultés par le COR
		Total	dont fonctionnaires d'Etat (SRE)	dont collectivité locales et hôpitaux (CNRACL)	dont Ouvriers d'Etat (FSPOEIE)	dont autres régimes spéciaux du public (SNCF, RATP...)		
2002	-0,30%	1,10%	1,03%	0,00%	0,08%	0,00%	0,80%	excédent
2003	-0,46%	1,54%	1,02%	0,18%	0,07%	0,26%	1,08%	excédent
2004	-0,39%	1,58%	1,07%	0,18%	0,07%	0,26%	1,19%	excédent
2005	-0,15%	1,61%	1,10%	0,19%	0,07%	0,25%	1,46%	excédent
2006	-0,17%	1,69%	1,19%	0,18%	0,07%	0,24%	1,52%	excédent
2007	-0,06%	1,69%	1,19%	0,18%	0,07%	0,25%	1,63%	excédent
2008	0,05%	1,80%	1,30%	0,19%	0,07%	0,25%	1,86%	97%
2009	0,48%	1,94%	1,42%	0,20%	0,07%	0,25%	2,42%	80%
2010	0,72%	1,98%	1,44%	0,20%	0,07%	0,27%	2,70%	73%
2011	0,66%	2,03%	1,47%	0,20%	0,07%	0,29%	2,69%	75%
2012	0,65%	2,13%	1,56%	0,21%	0,07%	0,30%	2,78%	77%
2013	0,37%	2,26%	1,65%	0,25%	0,07%	0,30%	2,63%	86%
2014	0,37%	2,30%	1,65%	0,28%	0,07%	0,29%	2,67%	86%
2015	0,29%	2,27%	1,63%	0,29%	0,07%	0,28%	2,56%	89%
2016	0,24%	2,26%	1,62%	0,29%	0,07%	0,28%	2,51%	90%
2017	0,12%	2,27%	1,63%	0,30%	0,07%	0,27%	2,39%	95%
2018	0,06%	2,24%	1,61%	0,30%	0,07%	0,27%	2,31%	97%
2019	0,01%	2,18%	1,57%	0,29%	0,07%	0,25%	2,19%	100%
2020	0,60%	2,33%	1,67%	0,32%	0,07%	0,27%	2,93%	79%
2021	-0,03%	2,16%	1,55%	0,30%	0,07%	0,24%	2,12%	excédent
2022	-0,17%	2,07%	1,48%	0,30%	0,06%	0,23%	1,90%	excédent
2023	-0,13%	2,00%	1,43%	0,29%	0,06%	0,21%	1,86%	excédent
2002-2023	0,13%	1,99%	1,42%	0,24%	0,07%	0,26%	2,12%	94%

Source : Institut économique Molinari d'après COR.

**Tableau 6 : Détail du déficit occulté par le COR (en milliards d'euros, 2002-2023)**

Période	Déficits selon le COR	Déficit occultés par le COR					Déficits des retraites corrigé (COR + nos calculs)
		Total	dont fonctionnaires d'Etat (SRE)	dont collectivité locales et hôpitaux (CNRACL)	dont Ouvriers d'Etat (FSPOEIE)	dont autres régimes spéciaux du public (SNCF, RATP...)	
2002	-4,7	23,9	16,2	2,6	1,2	3,9	19
2003	-7,5	24,9	16,6	2,9	1,2	4,2	17
2004	-6,6	26,9	18,2	3,1	1,2	4,4	20
2005	-2,7	28,5	19,4	3,3	1,2	4,5	26
2006	-3,2	31,2	22,0	3,4	1,3	4,5	28
2007	-1,3	32,8	23,1	3,5	1,3	4,8	32
2008	1,1	35,9	25,8	3,7	1,3	5,1	37
2009	9,3	37,6	27,6	3,8	1,3	4,9	47
2010	14,4	39,5	28,8	3,9	1,4	5,5	54
2011	13,7	41,9	30,4	4,1	1,4	5,9	56
2012	13,5	44,5	32,5	4,3	1,5	6,2	58
2013	7,8	48,0	34,9	5,3	1,5	6,3	56
2014	7,9	49,5	35,6	6,1	1,5	6,3	57
2015	6,5	50,0	35,8	6,3	1,6	6,3	56
2016	5,4	50,5	36,1	6,6	1,6	6,3	56
2017	2,7	52,1	37,4	6,9	1,6	6,2	55
2018	1,5	52,8	37,9	7,0	1,6	6,3	54
2019	0,2	53,0	38,2	7,1	1,6	6,1	53
2020	13,9	53,9	38,7	7,3	1,6	6,2	68
2021	-0,9	54,1	38,8	7,6	1,7	6,0	53
2022	-4,5	54,9	39,3	7,9	1,7	6,0	50
2023	-3,8	56,4	40,3	8,3	1,8	6,0	53
2002-2023	62,8	942,7	673,7	115,0	32,1	122,0	1006

Source : Institut économique Molinari. Déficits du COR valorisés avec les PIB INSEE sur la période.

### ***Une argumentation défensive du COR qui inverse les liens de causalité***

Le COR défend son mode de calcul des déficits en dépit de son caractère baroque. Pour justifier sa façon de faire, il met en avant l'idée que par nature tout calcul serait nécessairement conventionnel et subjectif. Il considère que dès lors que le système de retraite est financé par des transferts discrétionnaires de l'Etat, le déficit des retraites « devient alors nécessairement une convention » et que « dans le domaine des conventions, il n'y a plus de 'vérité' »<sup>43</sup>. Il avance plusieurs autres raisons problématiques, pour justifier son approche.

Selon le COR, calculer de façon exhaustive le déficit des retraites en prenant comme référence les taux de cotisations des salariés « aboutirait à une impasse ». A l'entendre, extérioriser les déficits liés aux retraites de la fonction publique d'Etat ne servirait à rien puisqu'il ne serait « ni possible, ni souhaitable » de réduire les dépenses de retraite de l'Etat vis-à-vis de ses anciens personnels<sup>44</sup>. Là encore, l'argument n'est pas conforme aux impératifs de transparence, qui sont de mesurer les déficits tels quels, indépendamment de la capacité à les résorber. La comptabilité publique en offre une illustration. Il ne viendrait à l'idée de personne au sein de l'Etat ou de l'INSEE d'occulter une partie des déficits publics au motif qu'il ne serait pas souhaitable ou possible de les réduire. Par ailleurs, l'argumentation défensive du COR n'est pas fidèle à la réalité. Des institutions prévoyantes – comme le Sénat ou la Banque de France – arrivent à distribuer des retraites attrayantes tout en limitant le coût pour le contribuable grâce à des capitalisations collectives<sup>45</sup>.

Selon le COR, calculer le déficit des retraites en prenant comme référence les taux de cotisations des salariés, risquerait aussi d'accréditer l'idée que les déséquilibres des régimes de retraite public seraient liés à une plus grande « générosité » et à des « avantages particuliers dont bénéficieraient les fonctionnaires de l'Etat »<sup>46</sup>. Là encore, l'argument est contestable. La statistique publique regorge de données extériorisant des différences entre sous populations. L'INSEE ne s'empêche pas de les publier au motif qu'elles montreraient que certaines sous populations sont mieux loties que d'autres. Surtout, les subventions d'équilibre aux retraites d'Etat sont avant tout liées au ratio cotisant par retraité, ce que le COR sait et reconnaît<sup>47</sup>. Ne pas les prendre en compte dans le calcul des déficits, c'est occulter la dégradation du ratio cotisant par retraité et le déséquilibre réel des retraites.

Enfin, plus récemment le COR avance l'idée que comparer les taux de cotisation retraite du secteur privé et du secteur public serait un exercice futile, car les taux de cotisation retraite des fonctionnaires d'Etat serait liés « à une maîtrise stricte des embauches et des coûts salariaux dans la fonction publique de l'Etat »<sup>48</sup>. Là encore, l'argument est pauvre. Si l'Etat triplait les rémunérations des fonctionnaires – en embauchant massivement et/ou augmentant les rémunération individuelles – le taux de cotisation retraite de la fonction publique d'Etat serait proche du taux de cotisation retraite du secteur privé (28% du salaire brut). Mais comment le budget pourrait-il supporter ces dépenses ? Surtout, le COR inverse les causalités. La nécessité de maîtriser les embauches et rémunérations dans l'Etat est une conséquence de l'envol des dépenses de retraite pour les anciens fonctionnaires. L'argent qui sert à payer les pensions manque pour augmenter les fonctionnaires actifs. Ne pas avoir provisionné les retraites conduit au malthusianisme, ce qui pénalise les fonctionnaires en poste, et non l'inverse.

### ***Le déficit du COR ne tient pas compte des déséquilibres majeurs du secteur public***

De fin 2001 à fin 2022, les dépenses de retraite de l'Etat et des administrations centrales à leurs anciens personnels ont augmenté de 153 % en euros courants, ce qui représente une progression deux fois plus rapide que les autres dépenses (+74 %). Elles sont passées de 26,3 milliards d'euros courants fin 2001 à 66,5 milliards d'euros fin 2022<sup>49</sup>.

La pyramide des âges des cotisants et bénéficiaires est au cœur du problème. Si les cotisations retraite sont hors normes dans le secteur public, c'est principalement en raison de l'augmentation du nombre de retraités. Alors qu'on dénombrait 3,3 cotisants par retraité dans les services publics civils en 1950<sup>50</sup>, la fonction publique d'Etat compte aujourd'hui moins de 0,9 cotisant par retraité. Avec des ratios aussi dégradés, il est impossible de parvenir à distribuer des retraites attrayantes selon une logique de budgétisation ou de répartition sans générer des déséquilibres 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 parfois autant que les salaires nets des actifs (Figure 7 page 20). 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>51</sup>.

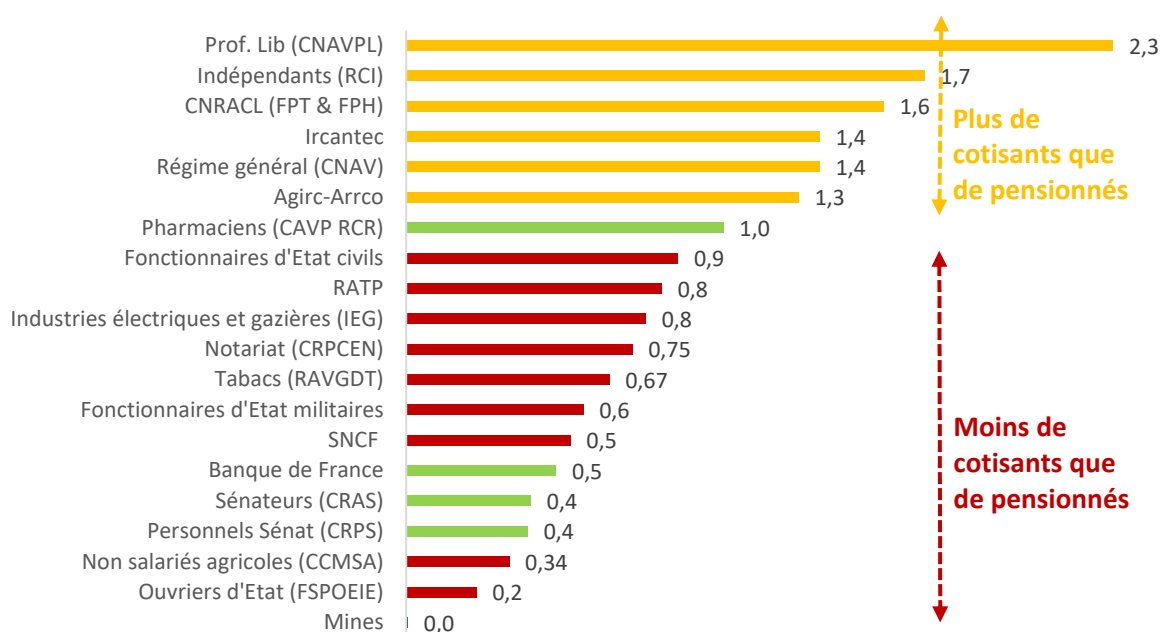
Facteur aggravant, cette dérive démographique s'accompagne d'une défaillance de gouvernance des retraites publiques. Si le Trésor public n'avait pas supprimé les caisses de retraite des ministères en 1853 et décidé de faire payer les retraites des fonctionnaires par le budget, sans gouvernance tenant 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 30).

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>52</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 3 page 33). 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 4 page 35).



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.

Au contraire, en France les deux tiers 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 aide à résorber les déficits, marginaux dans le secteur privé tout en augmentant la création de richesse en France. Cela améliore les comptes des administrations publiques, qu'il s'agisse de l'Etat ou des autres branches de la Sécurité sociale (maladie, famille...). Pour autant, le recul de l'âge de la retraite n'est pas assez puissant pour résorber les déficits des retraites de l'Etat, massifs et structurels. Pour compenser le déséquilibre des régimes de retraite 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 réaliste.

**Pas de retraites généreuses sans provisionnement lorsque la démographie n'est plus au rendez-vous**

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.

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>53</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 partiel des promesses faites aux personnels et aux élus 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 FARR adossé à la Caisse des dépôts du Québec (Zoom 4 page 35). Le FRR français a créé 11,3 milliards de richesse de 2011 à 2022, alors que sa taille est restée bien plus modeste que ce qui était escompté<sup>54</sup>. Dimensionné comme le FARR 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>55</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 bénéfice 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 réserve et sans mécanisme permettant d'ajuster les promesses de retraite aux moyens. Cela génère des déficits récurrents, avec une branche vieillesse déficitaire les ¾ 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 dégageait 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 le milliard de richesse généré chaque année par le FRR.

### Zoom 3 : En France, des modèles de capitalisations collectives 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 numéris 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.** 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>56</sup>. Les promesses de retraites sont intégralement provisionnées, avec 14 milliards d'euros placés fin 2023. Cela permet de distribuer des pensions essentiellement financées par les marchés financiers, sans faire appel aux contribuables. Cette démarche est très largement soutenue par les représentants des personnels qui ont montré leur vif attachement à la capitalisation collective lors des manifestations contre le régime universel<sup>57</sup>. Accessoirement, elle rapporte des recettes de poche à l'Etat, la Banque centrale restituant à l'Etat 2,6 milliard d'euros au titre du sur-provisionnement de ses retraites fin 2020, 2021 et 2023<sup>58</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 fonctionnaires et élus 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. Fin 2023, 1,7 milliard d'euros étaient provisionnés pour les pensions des fonctionnaires et sénateurs, ce qui permettait de financer la majorité de leurs retraites sans faire appel au contribuable<sup>59</sup>.

**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 2023, d'un actif de 43,3 milliards d'euros (valeur économique) couvrant ses promesses à 128 %. Depuis sa création, l'Etablissement a fait gagner de l'ordre de 17 milliards d'euros aux cotisants et retraités, avec des placements générant un taux de rendement de 4,2 % par an en moyenne de 2006 à 2023<sup>60</sup>.

Si l'Etat voulait provisionner les pensions futures de ses personnels, il dispose déjà de la structure ad hoc avec 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 3,41 % par an de 2011 à 2022<sup>61</sup>, malgré une allocation défensive liée à une alimentation moins importante que prévu et des retraits imprévisibles.

Sur la période 2011-2022, le FRR a créé 11,3 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>62</sup>. Confier au FRR 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.

#### *Zoom 4 : Le Québec, un exemple de bonne gestion des pensions des personnels publics*

Au Québec, les administrations ont placé de quoi honorer 89 % des sommes dues aux retraités actuels et futurs dans le Fonds d'amortissement des régimes de retraite (FARR)<sup>63</sup>. Ce fonds, mis en place en 1993, provisionne les promesses faites aux employés pour éviter qu'elles ne reposent sur les générations futures. Il détient 115 milliards de dollars canadiens fin 2023 soit 20 % du PIB québécois. Les capitaux sont placés à la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) qui les fait fructifier. Les gains générés par ce fonds souverain vont permettre de financer les rentes promises par les administrations à leurs anciens employés dès 2024, au lieu de faire appel au budget et aux contribuables pour financer les retraites. La montée en puissance du fonds sera terminée en 2026, avec pour cible 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>64</sup>. En moyenne, le FARR a dégagé 7,4 % de rendement brut sur la période 1994-2023, soit une création de richesse de 2,8 % par an lorsqu'on déduit le coût de la dette ayant financé sa montée en puissance (4,5 % par an).

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 6,8 % de rendement de 2004 à 2023<sup>65</sup>. Le RREGOP détenait 87 milliards de dollars canadiens fin 2023, soit 15 % du PIB.

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 2023, 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 se rapproche des 3 % du PIB placés par des institutions étatiques ou para étatiques. 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 65 % 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>66</sup>, avec les surcoûts décrits dans le zoom 1. 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 a vidé périodiquement le Fonds de réserve pour les retraites, alors qu'il rapporte plus que ce que coûte la dette publique<sup>67</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 inadaptées au temps long<sup>68</sup>.



## 7. CONTROLE DE COHERENCE AVEC LES DONNEES GLOBALES DE L'INSEE

Dans le cadre de ce travail, nous estimons les déficits occultés par le COR à 943 milliards sur la période 2002-2023, en intégrant toutes les sources d'écart y compris les surcotisations des fonctionnaires (789 milliards d'euros) et les régimes spéciaux de retraites des administrations (154 milliards au titre de la SNCF, des ouvriers d'Etat, de la RATP...).

Nous avons effectué divers contrôles des résultats intermédiaires avec des travaux récents évaluant les subventions d'équilibre dont bénéficient les régimes de retraite des fonctionnaires.

Outre nos précédents travaux<sup>69</sup>, nous avons utilisé ceux de Jean-Pascal Beaufret<sup>70</sup>, Sophie Bouverin (pseudonyme)<sup>71</sup>, Jean-Pierre Dumas<sup>72</sup> et du Haut-Commissariat au Plan<sup>73</sup> pour vérifier la cohérence de nos résultats sur les années récentes.

A l'exception de nos travaux, aucun chiffrage des déficits occultés par le COR depuis 2002 n'a été réalisé.

Aussi, nous avons réalisé le contrôle de cohérence de nos résultats avec des données de la comptabilité nationale publiées par l'INSEE.

Elles permettent de suivre les salaires et traitements bruts globaux et cotisations patronales pour les administrations publiques (S13) et les entreprises non financières (S11) ou financières (S12).

Elles agrègent toutes les rémunérations (y compris les primes représentant 24,3 % des rémunérations de la fonction publique en 2020, constituant probablement la « niche » sociale la plus significative)<sup>74</sup>, toutes les cotisations patronales (y compris maladie, accidents du travail et chômage dans le privé) et tous les personnels (y compris les contractuels et salariés<sup>75</sup>).

Elles montrent qu'il existe une surcotisation significative des employeurs publics par rapport au secteur privé (Tableau 7 page suivante).

De 2002 à 2023, la surcotisation des employeurs publics représentait 512 milliards d'euros ou 12,2 % des traitements bruts (y compris les primes).

Cette surcotisation publique est un minorant des surcotisations retraite : les cotisations retraite représentent jusqu'à 80 % des cotisations patronales de l'Etat<sup>76</sup> et les autres sources d'écart entre taux de cotisation public et privé sont négligeables ou liées à l'assurance chômage. L'absence de cotisation chômage pour les fonctionnaires représente une économie de 4 % du brut par rapport à un salarié du privé sur la période 2002-2023. Neutraliser ce différentiel conduirait à une surcotisation des administrations de 679 milliards d'euros de 2002 à 2023, dont 528 milliards d'euros pour l'Etat et les administrations publiques.

**Tableau 7 : Surcotisations des employeurs publics en intégrant toutes les cotisations sociales (retraites, maladie, chômage...) pour contrôle de cohérence**

Période	Surcotisation des employeurs publics (S13) vs les employeurs du privé (S11+S12), série INSEE primes comprises				dont Etat et administrations publiques centrales (S1311)			
	Salaires et traitements bruts (yc primes en milliards€)	Surcotisation (primes comprises)			Salaires et traitements bruts (hors primes en milliards€)	Surcotisation (hors primes)		
		en % des salaires et traitements bruts	en milliards €	en % du PIB		en % des salaires et traitements bruts	en milliards €	en % du PIB
2002	147	5,9%	9	0,6%	80	11,3%	9	0,6%
2003	151	6,5%	10	0,6%	81	12,6%	10	0,6%
2004	154	7,2%	11	0,6%	82	13,1%	11	0,6%
2005	159	8,5%	14	0,7%	84	15,0%	13	0,7%
2006	163	9,1%	15	0,7%	85	15,6%	13	0,7%
2007	167	10,6%	18	0,8%	85	18,2%	16	0,8%
2008	170	11,4%	20	0,9%	85	20,1%	17	0,9%
2009	175	12,1%	21	1,0%	85	22,2%	19	1,0%
2010	178	13,3%	24	1,0%	86	23,9%	21	1,0%
2011	181	12,7%	23	1,0%	87	24,2%	21	1,0%
2012	183	12,8%	24	1,1%	87	25,3%	22	1,1%
2013	186	12,8%	24	1,1%	88	25,5%	22	1,1%
2014	189	12,3%	23	1,0%	88	25,0%	22	1,0%
2015	190	13,0%	25	1,0%	88	25,6%	23	1,0%
2016	192	13,6%	26	1,0%	89	26,0%	23	1,0%
2017	197	13,5%	26	1,0%	92	24,9%	23	1,0%
2018	199	12,9%	26	1,0%	94	24,8%	23	1,0%
2019	202	16,5%	33	1,1%	95	28,3%	27	1,1%
2020	207	15,8%	33	1,2%	96	28,0%	27	1,2%
2021	214	15,7%	34	1,1%	98	27,3%	27	1,1%
2022	224	16,4%	37	1,1%	102	28,4%	29	1,1%
2023	234	16,6%	39	1,1%	107	28,7%	31	1,1%
<b>2002-2023</b>	<b>4 062</b>	<b>12,2%</b>	<b>512</b>	<b>0,9%</b>	<b>1 965</b>	<b>22,5%</b>	<b>448</b>	<b>0,9%</b>

Source : Calculs Institut économique Molinari d'après Insee, séries Comptes des administrations publiques (7.301) 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 financières et non financières.

## 8. LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ZOOMS

Figure 1 : Déficit des retraites occultés par le COR (en milliards d'€ courants) .....	7
Figure 2 : Les retraites des fonctionnaires sont massivement subventionnées Taux de cotisation retraite (en % du traitement indiciaire brut 2023) .....	8
Figure 3 : Evolution des déficits publics en France (1959-2023 en % du PIB).....	12
Figure 4 : Les retraites coûtent bien plus cher aux employeurs publics et aux contribuables que les retraites des salariés du privé (2023).....	15
Figure 5 : Évolution des cotisations employeur dédiées au financement de la retraite (2002-2023, en % du traitement brut) .....	16
Figure 6 : Comparaison entre le coût d'un fonctionnaire d'Etat et celui d'un salarié .....	19
Figure 7 : Bulletin de paye d'un fonctionnaire avec des cotisations retraite aussi élevées que son salaire net.....	20
Figure 8 : Déficit des retraites occultés par le COR (en % du PIB annuel de 2002 à 2023) .....	26
Figure 9 : Ratio cotisants sur retraités pour un échantillon de régimes publics et privé (2019) .....	30
Tableau 1 : Déficit des retraites selon le COR (2002-2023 en % du PIB).....	11
Tableau 2 : Calcul des subventions de l'Etat aux retraites de ses fonctionnaires (SRE) occultées par le COR dans le calcul du déficit des retraites (2002-2023) .....	18
Tableau 4 : Calcul des subventions au régime des ouvriers d'Etat (FSPOEIE) et spéciaux publics occultées par le COR dans le calcul du déficit des retraites (2002-2023) .....	22
Tableau 3 : Calcul des subventions des collectivités locales aux retraites de leurs fonctionnaires occultées par le COR dans le calcul du déficit des retraites (2002-2023) .....	24
Tableau 5 : Détail du déficit occulté par le COR (en % du PIB 2002-2023) .....	27
Tableau 6 : Détail du déficit occulté par le COR (en milliards d'euros, 2002-2023) .....	27
Tableau 7 : Surcotisations des employeurs publics en intégrant toutes les cotisations sociales (retraites, maladie, chômage...) pour contrôle de cohérence .....	38
Zoom 1 : En 1853, l'Etat supprime les Caisses de retraite des ministères, une erreur qui reste à corriger 170 ans plus tard. ....	13
Zoom 2 : Un déséquilibre des retraites qui se retourne contre les fonctionnaires .....	20
Zoom 3 : En France, des modèles de capitalisations collectives dont devrait s'inspirer l'Etat.....	33
Zoom 4 : Le Québec, un exemple de bonne gestion des pensions des personnels publics.....	35

## 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>
- Auban, B. (2010). *Le régime spécial de retraite de la SNCF : un premier bilan de la réforme de 2008 Rapport d'information n° 732 (2009-2010), déposé le 29 septembre 2010*. Paris : Sénat. Repéré à [https://www.senat.fr/rap/r09-732/r09-732\\_mono.html#toc148](https://www.senat.fr/rap/r09-732/r09-732_mono.html#toc148)
- Beaufret, J.-P. (2023). « Retraites obligatoires et déficits publics » Commentaire, Eté 2023(182). Repéré à <https://www.commentaire.fr/auteurs/jean-pascal-beaufret-4263>
- Bechetoille, T., Boujenah, 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'actionnariat salarié dans les PME et ETI familiales » (Tribune). *L'Opinion*. Repéré à <https://www.lopinion.fr/edition/economie/fiscalite-incitons-davantage-l-actionnariat-salarie-dans-pme-eti-229326>
- Berthoin, G. (DSS/EPF/REPSS). (2021). *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale - Retraites* (p. 116).
- Bourgeois-Pichat, J. (1950). « La structure de la population et la sécurité sociale. » *Population*, 5(3), 435-492. doi:[10.2307/1523659](https://doi.org/10.2307/1523659)
- Bouverin, S. (pseudonyme, 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>
- Carrez, G. (2004). *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800), par M. Gilles Carrez, rapporteur général, député, tome I rapport général*. Paris : Assemblée nationale. Repéré à <https://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rapports/r1863-t1-03.pdf>
- 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. (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. (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_complet_30_11_modif_productivit%C3%A9.pdf)
- Conseil d'orientation des retraites. (2022). *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. (2022). *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)
- Conseil d'orientation des retraites. (2024). *Evolutions et perspectives des retraites en France* ([Rapport annuel du COR]) (p. 232). Paris : Conseil d'orientation des retraites.

- 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>
- Dreyfus, T. (2005). *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), par M. Tony Dreyfus, rapporteur spécial, député, annexe n° 26 régimes sociaux et de retraites*. Paris : Assemblée nationale. Repéré à [https://www.assemblee-nationale.fr/12/budget/plf2006/b2568-26.asp#P161\\_6657](https://www.assemblee-nationale.fr/12/budget/plf2006/b2568-26.asp#P161_6657)
- Dumas, J.-P. (2023, 19 mai). « Budget retraite : une illusion d'équilibre, une réalité de dette. » *Contrepoints*. Repéré à <https://www.contrepoints.org/2023/05/19/456614-budget-retraite-une-illusion-dequilibre-une-realite-de-dette>
- 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>
- 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>
- Garrigues, D. (2004). *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2005 (n° 1800), par M. Gilles Carrez, rapporteur général, député, annexe n° 12 charges communes*. Paris : Assemblée nationale. Repéré à <https://www.assemblee-nationale.fr/12/budget/plf2005/b1863-12-01.asp>
- 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-Bruxelles : 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)
- Marques, N. (2023). *Provisionner pour économiser sans rogner les retraites, l'exemple du Sénat* (p. 33). Paris : Institut économique Molinari.
- 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. (2020). *Compte d'affectation spéciale. Mission ministérielle. Projets annuels de performances*. ([Annexe au projet de loi de finances pour 2021]) (p. 81). Paris.

République française. (2020). *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. (2021). *Compte d'affectation spéciale. Mission ministérielle. Projets Annuels De Performances*. ([Annexe au projet de loi de finances pour 2022]) (p. 79). Paris.

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

République française. (2021). *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> Calcul de l'auteur à partir de la série COR Solde observé du système de retraite, en % du PIB (Figure 2.18) accessible avec le lien [https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2023-02/Donn%C3%A9es\\_RA2022\\_P2.xlsx](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2023-02/Donn%C3%A9es_RA2022_P2.xlsx) et le pré-rapport 2024.

<sup>2</sup> Calcul de l'auteur à partir de la série INSEE Déficit des administrations publiques au sens de Maastricht (3.106) accessible avec le lien [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/6793622/t\\_3106.xlsx](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/6793622/t_3106.xlsx)

<sup>3</sup> Calcul de l'auteur à partir de la série INSEE Dépenses des administrations publiques ventilées par fonction (3.301) accessible avec le lien [https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/6438779/t\\_3301.xlsx](https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/6438779/t_3301.xlsx)

<sup>4</sup> Calcul de l'auteur à partir de la série INSEE 3.302 Dépenses de l'administration publique centrale (S1311) ventilées par fonction au titre de l'année 2022.

<sup>5</sup> Voir Marques, N. (2023). *Provisionner pour économiser sans rogner les retraites, l'exemple du Sénat* (p. 33). Paris : Institut économique Molinari.

<sup>6</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.

<sup>7</sup> Conseil d'orientation des retraites. (2022). *Evolutions et perspectives des retraites en France* ([Rapport annuel du COR]) (p. 348). Paris : Conseil d'orientation des retraites. Repéré à <https://www.cor-retraites.fr/node/595>, p97

<sup>8</sup> 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%20complet%2011%20modif%20productivit%C3%A9.pdf)

<sup>9</sup> Voir par exemple Dumas, J.-P. (2023, 19 mai). « Budget retraite : une illusion d'équilibre, une réalité de dette. » *Contrepoints*. Repéré à <https://www.contrepoints.org/2023/05/19/456614-budget-retraite-une-illusion-dequilibre-une-realite-de-dette>

<sup>10</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>11</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>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. 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-may-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](https://doi.org/10.3406/ecofi.1992.1917)

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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>

<sup>15</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>16</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](https://doi.org/10.3406/ecofi.1995.2229), page 295.

<sup>17</sup> D'après <https://www.senat.fr/evenement/archives/D32/legis.html>.

<sup>18</sup> 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 de francs 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.

<sup>19</sup> Rivet, R. (1938). *Note sur l'évolution de la dette viagère. Bulletin de la Statistique générale de la France*, XXVII(II), 445-485.

<sup>20</sup> « 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'Etat. » *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.

<sup>21</sup> Mathieu-Bodet, Pierre. (1881), *Les finances françaises de 1870 à 1878*, Paris : Hachette, p. 237.

<sup>22</sup> Voir par exemple Cheysson, E. (1883). « Les pensions civiles des employés de l'Etat. » *Journal de la société statistique de Paris*, 24, p.394.

<sup>23</sup> 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 pensions* (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.

<sup>24</sup> 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>

<sup>25</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/oca-bac/ar-ra/psc-fpc/Pages/PSSA2020.aspx#toc1.1>

<sup>26</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>27</sup> Ecalle, 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>28</sup> En lui laissant un fonds de roulement s'apparentant à une réserve.

<sup>29</sup> Cette méthode aboutit à un résultat légèrement moins élevé que les travaux quantifiant les surcotisations de l'Etat à partir des seules surcotisations employeur, les taux de cotisation des fonctionnaires ayant été sur la période moins élevés que ceux des salariés.

<sup>30</sup> Voir par exemple Marini, P. (2010). *Rapport spécial au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2011*, tome III, annexe n°23 (p. 45). Paris : Assemblée nationale. Repéré à <https://www.senat.fr/rap/l10-111-323/l10-111-3231.pdf> et Annexe au Projet de loi de Finances pour 2011, Rapport sur les pensions de retraite de la Fonction publique, (Tableau page 26).

<sup>31</sup> Séries Contributions employeurs de La Poste et Orange, Contributions établissements publics et autres employeurs de fonctionnaires

<sup>32</sup> La Fonction publique d'Etat (FPE) a connu un vieillissement précoce lié à la décentralisation. L'emploi a stagné dans la FPE entre 1996 et 2020, avec une progression d'à peine 1 % des effectifs, tandis qu'il augmentait de 58 % dans la Fonction publique territoriale (FPT), de 36 % dans la Fonction publique hospitalière (FPH) et au global de 23 % dans les 3 fonctions publiques. Dans le même temps, le nombre de retraités a augmenté significativement. Conséquence, le rapport cotisant/pensionné de l'Etat était d'à peine de 0,87 en 2020, contre 1,54 à la CNRACL (FPT et FPH) contre 1,32 à la CNAV. Sources : CNAV et 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>33</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 exonérées de cotisations patronales.

<sup>34</sup> Ministère de la transformation et de la fonction publique. (2022). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* (p. 265). Paris. Repéré à [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports\\_annuels/2022/RA\\_2022.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2022/RA_2022.pdf), p 164.

<sup>35</sup> Une bonne partie des administrations de Sécurité sociale n'emploie que des salariés contractuels de droit privé.

<sup>36</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>37</sup> Bentata, P. (2023). *Éducation, la France peut mieux faire. Évaluation de l'efficacité du système d'éducation et de formation en France* (p. 24). Paris-Bruxelles : Institut économique Molinari. Repéré à <https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/2023/12/Etude-Efficacite-Education-2023.pdf>

<sup>38</sup> 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\\_productivite%20A9.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2021-11/Rapport_complet_30_11_modif_productivite%20A9.pdf)

<sup>39</sup> Cour des comptes. (2024). *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Compte d'affectation spéciale « Pensions »* (p. 44). Repéré à <https://www.ccomptes.fr/system/files/2024-04/NEB-2023-Pensions.pdf>, p23.

<sup>40</sup> Cour des comptes. (2024). *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Compte d'affectation spéciale « Pensions »* (p. 52). Repéré à <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-04/NEB-2023-Regimes-sociaux-et-retraite.pdf>

<sup>41</sup> Au 31 décembre 2023 la Banque de France disposait de 14,2 milliards d'euros, couvrant la totalité de ses engagements retraites (13,4 milliards d'euros). Elle va reverser à l'Etat 844 millions au titre des excédents fin 2023, s'ajoutant aux 1,8 milliards d'euros déjà reversés au titre des excédents de provisionnement constatés l'année en 2020 et 2021. Outre l'autofinancement des retraites de ses personnels, la capitalisation collective aura permis d'enrichir l'Etat à hauteur de 2,6 milliards d'euros sur la période. Banque de France. (2024). *Rapport annuel de la Banque de France 2023* (p. 186). Paris. Repéré à <https://www.banque-france.fr/system/files/2024-04/Rapport%20annuel%20de%20la%20Banque%20de%20France%202023.pdf>, p. 165.

<sup>42</sup> 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](https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/rabdf_2022_web1.pdf), p. 139

<sup>43</sup> Conseil d'orientation des retraites. (2022). *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), p. 9.

<sup>44</sup> Conseil d'orientation des retraites. (2022). *Evolutions et perspectives des retraites en France* ([Rapport annuel du COR]) (p. 348). Paris : Conseil d'orientation des retraites. Repéré à <https://www.cor-retraites.fr/node/595>, p. 57.

<sup>45</sup> Voir Marques, N. (2023). *Provisionner pour économiser sans rogner les retraites, l'exemple du Sénat* (p. 33). Paris : Institut économique Molinari.

<sup>46</sup> Conseil d'orientation des retraites. (2022). *Evolutions et perspectives des retraites en France* ([Rapport annuel du COR]) (p. 348). Paris : Conseil d'orientation des retraites. Repéré à <https://www.cor-retraites.fr/node/595>, p. 57.

<sup>47</sup> « Considérer que le taux de cotisation du privé doit être appliqué aux fonctionnaires de l'État est une convention qui suggère que le taux de cotisation implicite de l'État est illégitime et renvoie à des avantages particuliers dont bénéficieraient les fonctionnaires de l'État. Si les travaux du COR s'appuyant sur des études de la DREES ont pointé de nombreuses différences entre les régimes publics et privés, notamment le fait qu'il existe des possibilités de départs anticipés pour des catégories spécifiques d'agents publics (policiers, pompiers, aides-soignantes...) au titre des « catégories actives », ils ne concluent pas pour autant à une différence systématique et importante dans la « générosité » des régimes publics de droit commun par rapport

au privé. Cette question est inscrite au programme de travail du COR pour le dernier trimestre de cette année. Les résultats de ce rapport (cf. partie 2, chapitre 2) montrent d'ailleurs que dès lors que les régimes sont placés sur un pied d'égalité (même assiette de cotisation, même ratio démographique notamment), les taux pratiqués dans le public et le privé sont équivalents. » Conseil d'orientation des retraites. (2022). *Evolutions et perspectives des retraites en France* ([Rapport annuel du COR]) (p. 348). Paris : Conseil d'orientation des retraites. Repéré à <https://www.cor-retraites.fr/node/595>, p. 57.

<sup>48</sup> Conseil d'orientation des retraites. (2024). *Evolutions et perspectives des retraites en France* ([Rapport annuel du COR]) (p. 232). Paris : Conseil d'orientation des retraites, p. 17.

<sup>49</sup> Calcul de l'auteur d'après INSEE, série 3.302 Dépenses de l'administration publique centrale (S1311) ventilées par fonction.

<sup>50</sup> Calcul de l'auteur d'après Bourgeois-Pichat, J. (1950). « La structure de la population et la sécurité sociale. » *Population*, 5(3), p475. doi:10.2307/1523659

<sup>51</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>52</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>53</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>54</sup> Fonds de Réserve pour les Retraites, F. (2023). *Rapport annuel 2022* (p. 136). Paris : Fonds de réserve pour les retraites. Repéré à <https://www.fondsdereserve.fr/documents/FRR-RA2022-FR.pdf>, p.7.

<sup>55</sup> <https://cms.law/fr/fra/publication/nouveau-pacte-ferroviaire>

<sup>56</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>57</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>58</sup> 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. La banque centrale va reverser en plus à l'Etat 844 millions au titre des excédents fin 2023 (au 31 décembre 2023 elle disposait de 14,2 milliards d'euros, couvrant la totalité de ses engagements retraites de 13,4 milliards d'euros). Banque de France. (2024). *Rapport annuel de la Banque de France 2023* (p. 186). Paris. Repéré à <https://www.banque-france.fr/system/files/2024-04/Rapport%20annuel%20de%20la%20Banque%20de%20France%202023.pdf>, p. 165.

<sup>59</sup> Voir Marques, N. (2023). *Provisionner pour économiser sans rogner les retraites, l'exemple du Sénat* (p. 33). Paris : Institut économique Molinari.

<sup>60</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 (2024), *Rapport annuel 2023*, p. 5.

<sup>61</sup> Fonds de Réserve pour les Retraites, F. (2023). *Rapport annuel 2022* (p. 136). Paris : Fonds de réserve pour les retraites. Repéré à <https://www.fondsdereserve.fr/documents/FRR-RA2022-FR.pdf>, p.7.

<sup>62</sup> Voir par exemple Lombard, E. (2022). *Au coeur de la finance utile : A quoi sert votre épargne ?* Paris : Editions de l'Observatoire.

<sup>63</sup> Finances Québec. (2024). *Budget 2024-2025* ([Plan budgétaire]) (p. 434). Québec : Ministère des finances. Repéré à [https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique\\_v2/AffichageFichier.aspx?idf=297609](https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?idf=297609)

<sup>64</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>65</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>66</sup> 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

<sup>67</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>68</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>

<sup>69</sup> Institut économique Molinari et CroissancePlus. (2021). *Pour une réforme des retraites qui réponde aux enjeux français - Compétitivité, emploi, innovation avec la capitalisation pour tous* (p. 88). Paris. Repéré à <https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/2021/09/etude-retraites-croissanceplus-molinari.pdf> et 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](https://www.institutmolinari.org/wp-content/uploads/2022/09/etude_retraites_mecomptes_deficits_publics.pdf)

<sup>70</sup> Beaufret, J.-P. (2023). « Retraites obligatoires et déficits publics. » *Commentaire*, Eté 2023(182). Repéré à <https://www.commentaire.fr/auteurs/jean-pascal-beaufret-4263>

<sup>71</sup> Bouverin, S. (pseudonyme, 2022). « Le système de retraites: Équilibre conventionnel et déficit public. » *Commentaire, Numéro 177*(1), 87-96. doi:10.3917/comm.177.0087

<sup>72</sup> Dumas, J.-P. (2023, 19 mai). « Budget retraite : une illusion d'équilibre, une réalité de dette. » *Contrepoints*. Repéré à <https://www.contrepoints.org/2023/05/19/456614-budget-retraite-une-illusion-dequilibre-une-realite-de-dette>

<sup>73</sup> Haut-Commissariat au Plan. (2022). *Retraites : une base objective pour le débat civique* (p. 24). Paris. Repéré à [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/content/piece-jointe/2022/12/hcp\\_note\\_retraites.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/content/piece-jointe/2022/12/hcp_note_retraites.pdf)

<sup>74</sup> Ministère de la transformation et de la fonction publique. (2022). *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* (p. 265). Paris. Repéré à <https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-sur-letat-de-la-fonction-publique-edition-2022.html21>, p. 164.

<sup>75</sup> Une bonne partie des administrations de Sécurité sociale n'emploie que des salariés contractuels de droit privé.

<sup>76</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>.



## 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.

Il publie fréquemment des chroniques pour *Capital*, *L'Opinion*, *L'Express* et *Le Point*. Contact : [nicolas@institutmolinari.org](mailto:nicolas@institutmolinari.org)

## PUBLICATIONS RECENTES DE L'IEM

IEM (2024), *L'innovation au service des consommateurs et de la réduction des risques*, 19 pages.

Sapy, G. (2023). *Pourquoi la France doit absolument pérenniser son choix historique de l'énergie nucléaire*, 18 pages.

Marques, N. (2023). *Le manque-à-gagner lié au sous-développement de l'épargne retraite*, décembre, 24 pages.

Bentata, P (2023). *Education, la France encore en retard. Evaluation de l'efficacité du système d'éducation et de formation en France*, décembre, 24 pages.

Snowdon, C. (2023). *Indicateur 2023 des Etats-moralisateurs*, 5ème édition, octobre, 88 pages.

Philippe C., Marques, N. et Rogers, J. (2023). *La pression sociale et fiscale réelle du salarié moyen au sein de l'UE*, 14<sup>ème</sup> édition, juillet, 46 pages.

Marques, N. (2023). *Retraites, mécomptes et déficits publics*, juin, 51 pages.

Marques, N. (2023). *Provisionner pour économiser sans rogner les retraites, l'exemple du Sénat*, juin, 33 pages.

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.

**Institut économique Molinari**  
Des idées pour un avenir prospère  
[www.institutmolinari.org](http://www.institutmolinari.org)  
ISBN 978-2-931091-26-5