



NOTE

AOÛT 2011

www.institutmontaigne.org

## RETRAITES : DEUX CHANTIERS À OUVRIR D'URGENCE

Comme l'écrivait Bernard Teyssié<sup>1</sup>, « nul n'ignore que la réforme [des retraites] opérée [en 2010] ne constitue qu'une étape. D'autres viendront... ». La loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 dispose d'ailleurs qu'« à compter du 1<sup>er</sup> semestre 2013, le Comité de pilotage des régimes de retraite organise une réflexion nationale sur les objectifs et les caractéristiques d'une réforme systémique de la prise en charge collective du risque vieillesse. » Elle précise qu'il faudra en particulier réfléchir à la « mise en place d'un régime universel par points » ainsi qu'aux « moyens de faciliter le libre choix par les assurés du moment et des conditions de leur cessation d'activité » – ce que l'on appelle ordinairement la « retraite à la carte ».

Les propositions formulées par l'Institut Montaigne<sup>2</sup> commencent donc à être entendues. Néanmoins, rien n'est acquis, car la nécessité de penser global pour agir local à bon escient n'est pas encore pleinement reconnue en France. Tenant à ce manque de hauteur de vue, deux erreurs stratégiques lourdes de conséquences doivent impérativement être corrigées si l'on veut aborder l'indispensable réforme systémique avec de bonnes chances de succès :

- la définition étriquée de la branche vieillesse qui prévaut actuellement et ;
- la confusion qui existe dans plusieurs régimes de retraite entre le premier pilier (retraite nationale par répartition) et le second (retraites professionnelles, lesquelles ne sont soutenables que par capitalisation).

### LES TROIS PILIERS DES RÉGIMES DE RETRAITE<sup>3</sup>

Selon la nomenclature internationale, les régimes de retraite sont répartis en trois piliers.

- **Le premier pilier** comprend les régimes obligatoires, qui couvrent l'ensemble de la population, et qui fonctionnent le plus souvent par répartition.
- **Le second pilier** comprend les régimes professionnels, en général basés sur des fonds de pension, qui apportent un complément de revenu aux retraités de certaines entreprises. Ils peuvent être obligatoires pour les salariés de telle entreprise ou de telle branche, du fait par exemple d'une convention collective.
- **Le troisième pilier** correspond à l'ensemble des dispositifs individuels d'épargne en vue de la retraite.

<sup>1</sup> La semaine juridique – Social, n° 49, 7 décembre 2010.

<sup>2</sup> Voir *Réforme des retraites : vers un big-bang ?* Étude, mai 2009 ; et *Réformer les retraites : pourquoi et comment ?* Note, juin 2010.

<sup>3</sup> Ibid.

Il importe de limiter en pourcentage du revenu des actifs ce qui leur est demandé pour leurs aînés

## 1. Raisonner en termes d'échange intergénérationnel

La prise en charge de la dépendance est à l'ordre du jour. Mais s'agit-il d'un chantier distinct de celui des retraites, comme le laisse supposer la terminologie « cinquième risque » ? Tel n'est pas le cas, et l'avenir sera compromis si l'on s'obstine à traiter indépendamment les unes des autres les diverses catégories de transferts des actifs aux retraités.

Exception faite des services domestiques qu'ils se rendent à eux-mêmes, la plupart des biens et services auxquels les retraités ont recours sont produits par des actifs. Ceux-ci versent de l'argent à leurs aînés *via* les caisses de retraite par répartition, *via* les caisses d'assurance maladie (remboursements de soins) et *via* les départements (allocation personnalisée d'autonomie dite APA). Ils financent aussi les soins dispensés sans paiement de la part du patient, ainsi que divers services gratuits ou semi-gratuits organisés par des collectivités locales. La multiplicité de ces canaux ne doit pas empêcher de comprendre qu'il s'agit des différentes composantes d'une seule et même opération : un transfert de ressources des actifs au profit de leurs aînés.

**Les actifs transfèrent ainsi annuellement environ 340 milliards d'euros<sup>4</sup> à leurs aînés.** Pourquoi ? On invoque en général la solidarité. Ce n'est pas faux, mais c'est vague, ce mot étant utilisé dans un grand nombre de sens. Moins lyrique mais plus réaliste, l'économiste y voit **un échange entre générations successives, et un retour sur investissement** : ces 340 milliards constituent

en quelque sorte le dividende que les personnes âgées obtiennent de leurs cadets en raison de l'investissement qu'elles ont réalisé au profit de ceux-ci (mise au monde, entretien, formation).

Proudhon eut une claire intuition de la dette contractée par chacun de nous envers ses aînés : il voyait dans le talent de chaque travailleur « *une propriété collective qu'il n'a point payée et dont il reste perpétuellement débiteur* »<sup>5</sup>. Ce propos mérite certes d'être nuancé en reconnaissant la contribution essentielle apportée par le jeune lui-même, car l'apport des adultes est inopérant s'il ne travaille pas pour en profiter ; mais les actifs ne pourraient en bonne justice commutative conserver pour eux la totalité de ce qu'ils produisent, puisqu'ils réalisent cette production grâce à un investissement antérieur dont ils ne sont pas les seuls auteurs. Une partie du PIB est le fruit de ce que leur ont apporté leurs aînés, et revient donc à ceux-ci. Ce retour sur investissement s'effectue par l'intermédiaire de diverses institutions, mais il doit globalement être proportionné au dit investissement.

## 2. Ne pas trop demander aux actifs

Que les actifs soient redevables envers ceux qui les ont élevés ne signifie pas qu'ils doivent être leurs serfs, « taillables et corvéables à merci ». On ne saurait en bonne justice exiger beaucoup d'une génération qui a peu reçu, que ce soit parce qu'elle est peu nombreuse ou parce que son éducation a été bâclée. Il importe donc de limiter, en pourcentage du revenu des

actifs, ce qui leur est demandé pour leurs aînés.

Pour cette raison **nos retraites par répartition doivent être « à cotisations définies »<sup>6</sup> et non « à prestations définies »**. On peut raisonnablement s'engager plusieurs décennies à l'avance à répartir entre les futurs retraités, selon certains critères, une proportion déterminée du revenu des futurs actifs. En revanche, s'engager aussi longtemps à l'avance à verser des prestations définies crée un faux droit, au sens de Jacques Rueff<sup>7</sup>, ce qui débouche inévitablement soit sur une augmentation injuste des prélèvements sur les actifs, soit sur des prestations inférieures aux promesses. La réforme des retraites du 9 novembre dernier et celle de 1993<sup>8</sup> constituent des exemples de banqueroutes partielles rendues nécessaires par la distribution, quelques décennies plus tôt, de faux droits à des prestations très généreuses.

Ce qui précède montre que les prestations à prendre en compte ne sont pas les seules pensions de retraite, mais tout ce qui est versé aux retraités en prélevant sur les actifs. La justice à l'égard des générations montantes et futures requiert de restreindre le montant global affecté aux retraités, qu'il transite par l'assurance maladie, par des prestations dépendance ou par divers services gratuits aussi bien que par les pensions.

À cet égard il convient de tirer la sonnette d'alarme à propos de la prise en charge de la dépendance. **L'idée de « cinquième risque » est dépourvue de contenu réel** : une période de dépendance en fin de vie fait naturellement

<sup>4</sup> Près de 260 milliards pour les pensions, environ 60 milliards pour l'assurance maladie, déduction faite de ce qui est financé par la CSG sur les pensions, une dizaine de milliards pour l'APA et autant pour les aides diverses.

<sup>5</sup> Pierre-Joseph Proudhon, *Qu'est-ce que la propriété ? Ou recherches sur le principe du droit et du gouvernement*, 1840.

<sup>6</sup> La formule « à cotisations définies » implique que les cotisations et autres prélèvements obligatoires ne servent pas de variable d'ajustement pour réaliser l'équilibre budgétaire du système de retraite : ce sont les droits à pension qui s'adaptent aux recettes, et non l'inverse.

<sup>7</sup> Dans *L'ordre social* (Genin, 1948), Rueff définit un faux droit comme une enveloppe juridique que son contenu économique ne remplit pas en totalité. Attribuer des droits à pension indépendants du nombre et de la productivité de ceux qui, dans plusieurs décennies, auront à payer ces pensions par leurs cotisations, expose à ne pas disposer, le moment venu, de cotisations suffisantes pour honorer ses promesses.

<sup>8</sup> Celles de 2003 et de 2007 pourraient être mentionnées, mais elles furent si modestes !

partie du risque vieillesse. Cette idée est mise en avant pour contourner les restrictions budgétaires qui ont fini par s'imposer en matière de pensions de retraite : un « cinquième risque » requerrait un financement nouveau, s'ajoutant à tout ce qui est déjà prélevé au profit du troisième âge. Confier aux départements, plutôt qu'à la sécurité sociale, l'attribution et le financement de l'APA, fut le premier temps de cette manœuvre dépensière, et le succès fut au rendez-vous. Il importe grandement, dans la perspective de contingentement global des prélèvements destinés aux personnes âgées, de colmater cette brèche.

En revanche, **deux voies peuvent être empruntées pour le financement de l'autonomie : une accélération du relèvement de l'âge moyen de liquidation des pensions,**

permettant le renforcement de l'APA et, **le développement des assurances privées, notamment en combinant une épargne dépendance avec l'épargne retraite** dont elle constitue une composante naturelle.

### 3. Une erreur lourde de conséquences

**Attribuer les droits à pension au prorata des cotisations versées au profit des retraités est contraire à toute logique économique.** Celui qui paye ses dettes ne devient pas créancier ou actionnaire, il n'a aucune raison de recevoir ultérieurement des intérêts, remboursements ou dividendes. Seul le flou créé par la notion ambiguë de solidarité a permis que perdure ce contresens économique majeur, qui transforme les retraites par répartition en une sorte de

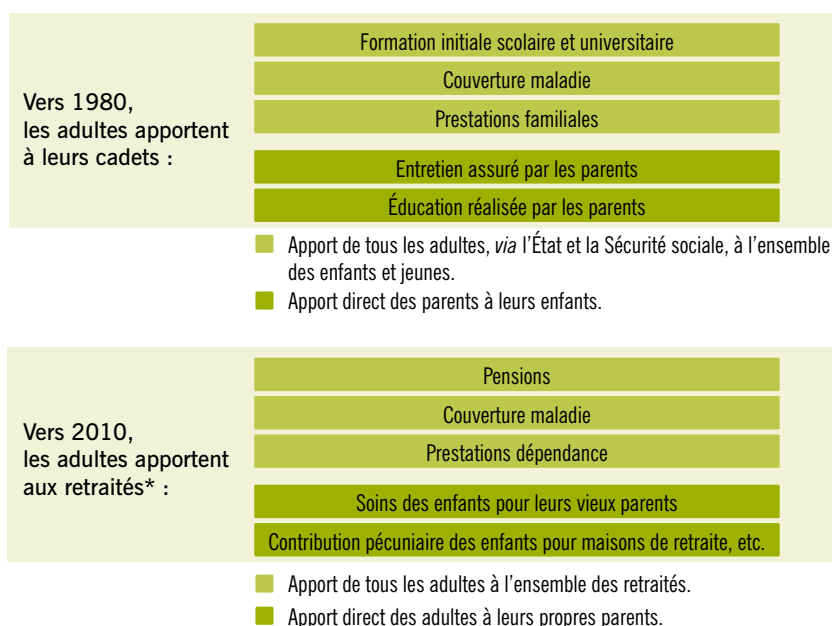
« système Madoff » (diagnostic posé depuis longtemps par divers économistes américains en faisant référence à Ponzi, illustre prédécesseur de Madoff et symbole d'une finance abracadabrantesque).

**Ce sont les contributions à l'investissement dans la jeunesse qui devraient ouvrir des droits futurs à pension, assurance maladie et prestations dépendance,** puisque ce sont elles qui font que des actifs seront plus tard en mesure de partager leur production avec leurs aînés devenus inactifs. En réalité, il n'existe de retraites que par capitalisation : le mot « répartition » désigne simplement le fait de miser sur le facteur de production que les économistes appellent « capital humain ».

Si cette évidence n'était pas occultée, si les responsables

Nous ne préparons pas nos retraites par nos cotisations vieillesse, mais par nos enfants

Graphique 1. Le principe de l'échange intergénérationnel



\* À l'inverse, les aînés apportent à leurs cadets donations, héritage, garde d'enfants, services divers.

## Les retraites par répartition se préparent par la mise au monde, l'entretien et l'éducation des nouvelles générations

des régimes publics de retraite n'avaient pas persuadé les actifs que leur droit à pension future résulte de leurs cotisations vieillesse, les membres des générations dont la fécondité a été d'environ deux enfants par femme n'attendraient pas, comme on le voit aujourd'hui en France, des pensions aussi généreuses que celles dont ont bénéficié leurs aînés, grâce à un taux de fécondité d'environ 2,7.

Cette ignorance du véritable rapport entre la démographie et les retraites est d'autant plus remarquable que les rapports du Conseil d'orientation des retraites, comme avant eux les rapports du Commissariat au Plan relatifs à l'avenir des retraites, s'appuient principalement sur des projections démographiques. Pourquoi ce recours constant à la démographie n'a-t-il jamais donné lieu à une remise en question du postulat selon lequel sont contributives les formules de retraite par répartition qui proportionnent les promesses de pensions aux cotisations vieillesse ? Pourquoi Alfred Sauvy, à qui sa double compétence de démographe et d'économiste faisait dire que nous ne préparons pas nos retraites par nos cotisations vieillesse, mais par nos enfants, a-t-il été aussi peu suivi que Copernic ? Les dogmes ont leurs raisons que la raison ne connaît pas.

Quelles que soient les causes de la persistance du dogme selon lequel les pensions futures sont dues en raison des cotisations actuellement versées au profit des retraités, les conséquences de ce dogme sont de première importance. A cause de lui, aucun homme politique n'explique aux citoyens

qu'il est difficile de toucher un aussi gros dividende que ses prédécesseurs quand on a investi nettement moins qu'eux. Les Français nés vers 1930 ont pu prendre tôt des retraites assez confortables parce qu'ils ont eu beaucoup d'enfants. **Les baby-boomers, en revanche, vont être obligés de choisir entre un arrêt d'activité précoce et une pension conséquente, non parce qu'ils sont plus nombreux, mais parce qu'ils ont été moins féconds.** Quand on ignore le principe même de l'échange intergénérationnel, quand on commet un contresens majeur sur l'origine des droits à pension, on est conduit à dire que le nombre des *baby-boomers* constitue un handicap pour les régimes de retraite par répartition, erreur aussi grossière<sup>9</sup> qu'elle est répandue.

La vérité est que les parents des *baby-boomers*, ayant beaucoup investi dans la jeunesse, en ont tiré profit en percevant à partir d'un âge précoce des pensions qui leur assurent en moyenne un niveau de vie égal à celui des actifs ; tandis que les *baby-boomers* eux-mêmes, ayant moins investi dans les générations suivantes (quoique plus que beaucoup de leurs homologues européens) ont à se répartir une fois retraités des sommes proportionnellement moins conséquentes que leurs parents. En refusant de reconnaître que les retraites par répartition se préparent par la mise au monde, l'entretien et l'éducation des nouvelles générations, nos pouvoirs publics se mettent dans la situation d'une NASA qui essaierait de calculer les trajectoires de ses fusées dans

le système géocentrique de Ptolémée.

## 4. La confusion entre retraites nationales et retraites professionnelles

La conception ptolemaïque des retraites par répartition qui vient d'être dénoncée s'est développée en symbiose avec **une autre erreur : organiser des retraites par répartition dans un cadre professionnel.** Les exploitants agricoles actuels, les mineurs actuels, les cheminots actuels, ne sont pas assez nombreux pour payer les pensions des agriculteurs retraités, des mineurs retraités et des cheminots retraités. Pourtant les systèmes de retraite par répartition ont été organisés dans des cadres professionnels, alors même qu'une telle organisation ne pouvait raisonnablement pas être tenue pour soutenable lors de sa mise en place (voir graphique 2). Pourquoi ? Parce que les cotisations vieillesse, versées au niveau de l'entreprise, étaient réputées préparer les pensions futures des travailleurs.

Dans certains cas, tout devait se dérouler à l'intérieur de l'entreprise ou de l'administration : l'État, la SNCF, la RATP ont conservé cette façon de faire. Dans d'autres cas, on est passé à la branche professionnelle (les médecins libéraux, les industries électriques et gazières, les fonctionnaires territoriaux), à la catégorie socioprofessionnelle (les cadres, les artisans, les commerçants), ou à un ensemble de branches (les

<sup>9</sup> Supposons qu'il soit né seulement 600 000 enfants par an entre 1946 et 1974, au lieu de plus de 800 000.

Supposons aussi que ces cohortes imaginaires aient eu la même fécondité que les cohortes réelles, environ 1,9 enfant par femme. En quoi la situation au-delà de 2005 serait-elle meilleure ? Il y aurait moins de départs à la retraite, mais aussi moins d'entrées sur le marché du travail ; le rapport futur entre le nombre des retraités et celui des actifs ne serait pas supérieur à celui qui résulte du *baby-boom*. La forte natalité enregistrée durant les trente glorieuses n'est pour rien dans les difficultés actuelles et futures des retraites par répartition françaises, contrairement à ce qui se dit souvent.

salariés du secteur privé). Seul le tout premier article du Code de la sécurité sociale dispose, sans que cela soit suivi d'effet, que: « l'organisation de la sécurité sociale est fondée sur le principe de la solidarité nationale. » *Vox clamantis in deserto...*

Certes, des regroupements ont été réalisés. L'ARRCO (Association des régimes de retraite complémentaires) a unifié la quarantaine de régimes différents entre lesquels elle avait organisé une compensation démographique. Le régime des artisans et celui des commerçants sont en train de fusionner. Mais il subsiste **un obstacle considérable : certains organismes prestigieux ou de grande taille ont mélangé à la retraite par répartition des éléments importants de retraite professionnelle, qui devraient fonctionner par capitalisation.**

L'adossement au régime général et à l'ARRCO-AGIRC des retraites de plusieurs régimes spéciaux a été l'occasion de distinguer, au sein de ces régimes, ce qui correspond à la retraite nationale par répartition, et ce qui relève d'une retraite d'entreprise, laquelle devrait normalement être provisionnée. Une telle clarification va dans le bon sens, mais elle ne concerne pas encore les deux plus gros régimes spéciaux, celui de la fonction publique de l'État (FPE) et celui des fonctions publiques territoriale et hospitalière, géré par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Elle serait tout aussi urgente pour deux petits régimes placés sous les feux de la rampe, celui des députés et celui des sénateurs.

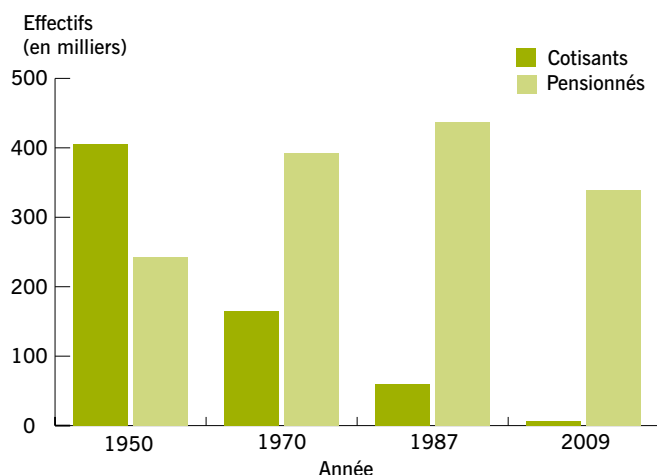
## 5. Les parlementaires victimes de la confusion qu'ils ont laissé subsister

Le sacrifice de leurs avantages de retraite auquel sénateurs et députés sont en train de se livrer, pressés par les dénonciations dont ils font l'objet dans la presse, est révélateur de la confusion des esprits. Le bon sens voudrait que nos représentants participent comme les simples citoyens à un régime national de retraite par répartition, et que ce régime soit complété par une retraite supplémentaire professionnelle, sachant que n'importe quel organisme, entreprise ou assemblée constitutionnelle, peut en instituer une. Mais par malheur, ils ont confondu pour eux-mêmes les deux piliers, à savoir la retraite publique obligatoire par répartition et la retraite d'entreprise facultative par capitalisation.

Résultat : vaincus par la vindicte médiatique, au lieu d'adhérer au régime général et d'assumer le fait qu'à leur rémunération immédiate s'ajoute une rémunération différée prenant la forme d'une rente viagère dûment provisionnée, les bourgeois du Luxembourg et du palais Bourbon défilent en chemise, la corde au cou<sup>10</sup>, se repentant de leurs fautes et promettant de s'amender en rapprochant leur régime spécial de celui des fonctionnaires. Le pays de Descartes est aussi celui de la confusion intellectuelle, où le distinguo le plus élémentaire échappe au législateur, y compris quand il s'agit des intérêts directs des hommes et des femmes qui le constituent. Il est vrai qu'après avoir majoritairement

Les parlementaires ont confondu pour eux-mêmes la retraite publique obligatoire par répartition et la retraite d'entreprise facultative par capitalisation

Graphique 2. Le régime de retraite des mines

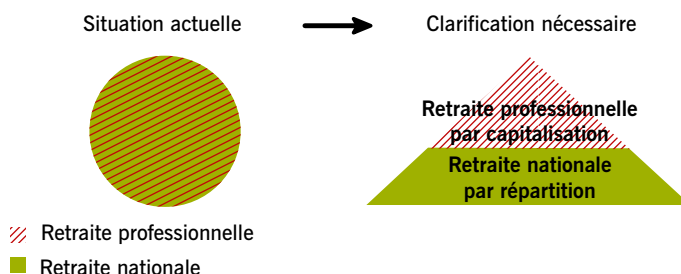


Les systèmes de retraite par répartition organisés dans un cadre professionnel ne sont pas soutenables. Les mineurs actuels, par exemple, ne sont pas assez nombreux pour payer les pensions des mineurs retraités.

Sources : J.C. Chesnais, l'évolution démographique des principaux régimes de retraite en France depuis 1950, *Population*, n° 6, 1989, 1029-1052 ; Rapport d'activité 2010 de la MSA ; Rapport d'activité 2010 du régime minier.

<sup>10</sup> Durant la guerre de Cent ans, quand Edouard III voulut prendre Calais, la garnison et la population soutinrent vaillamment un très long siège. Le roi d'Angleterre accepta finalement de laisser la vie sauve aux défenseurs, à condition que six notables se livrent à lui, portant autour du cou la corde avec laquelle ils seraient pendus. Magnanime, le roi laissa finalement la vie sauve à ces bourgeois venus expier la résistance de leur ville. Le groupe de leurs statues, situé à une portée d'arbalète du Sénat comme de l'Assemblée nationale, est une des œuvres les plus célèbres de Rodin.

Graphique 3. Confusion entre retraites nationales et retraites professionnelles dans certains régimes de retraite



Certains organismes prestigieux ou de grande taille ont mélangé à la retraite par répartition des éléments importants de retraite professionnelle, qui devraient fonctionner par capitalisation. Pour réussir la prochaine réforme des retraites, il est essentiel de séparer clairement ces deux éléments.

Le montant de la pension des fonctionnaires est calculé sur leurs 6 derniers mois de salaire et non sur les 25 meilleures années comme dans le privé

hurlé avec les loups contre les retraites chapeau, forme particulière de retraite supplémentaire professionnelle, les parlementaires étaient mal placés pour défendre leur propre supplément de retraite. Depuis les frères Lumière, l'arroseur arrosé reste un classique.

## 6. La retraite de la fonction publique va très au-delà de celle du privé

Pour comparer la générosité des systèmes de retraite dont bénéficient respectivement les fonctionnaires et les salariés du privé, il convient pour ces derniers de faire masse du régime de base et des régimes complémentaires ARRCO et AGIRC, ce qui complique l'opération. Nous examinerons d'abord différentes modalités de calcul, d'où il ressortira que les modalités en usage pour les salariés du privé restent en général moins favorables que celles applicables aux fonctionnaires, bien que la différence aille en décroissant.

Puis, nous aurons recours à une comparaison basée sur les taux de cotisation (redressés pour tenir compte des différences démographiques entre les trois groupes de population : salariés du privé, fonction publique de l'État, fonction publique territoriale et hospitalière), laquelle comparaison montre des générosités se situant dans un rapport voisin de un à deux.

### Un salaire de référence plus avantageux pour les fonctionnaires

Les fonctionnaires bénéficient d'un calcul de leur pension basé sur le traitement de fin de carrière. Sachant que le traitement indiciaire ne diminue jamais au cours d'une carrière, prendre pour salaire de référence celui des 6 derniers mois est évidemment plus avantageux que la moyenne des 25 meilleures années, et que la totalité de la carrière (régimes complémentaires par points). Soit par exemple un fonctionnaire appartenant à l'un des deux corps les plus nombreux, professeur certifié ou professeur des écoles. Les 25 meilleures années procurent

des rémunérations brutes allant de 2 300 à 3 450 € par mois environ. La règle en vigueur dans le régime général donnerait un salaire de référence de l'ordre de 2 875 € ; or on est à 3 450 € dans la fonction publique, soit 20 % de plus.

Cet avantage peut être accru du fait de la pratique du « coup de chapeau », c'est-à-dire de la promotion accordée en fin de carrière dans le but de faire bénéficier l'intéressé d'une pension plus confortable. Le rapport consacré en 2003 par la Cour des comptes aux pensions des fonctionnaires civils de l'État indique la fréquence des promotions intervenues dans les 12 mois précédant la « radiation des cadres » (c'est-à-dire le départ à la retraite). Elle n'est certes que de 8,4 % pour le gros bataillon, à savoir l'Éducation nationale. Mais elle monte à 15,3 % à l'Équipement, 22,9 % aux Finances, 24,6 % à France Télécom, 30 % à la Défense, 31,5 % à l'Intérieur, 38,8 % à La Poste, et 48,7 % aux Anciens combattants. Dans un cas sur deux, la promotion prend effet le 7<sup>e</sup> ou



le 6<sup>e</sup> mois avant la radiation des cadres. Nous ignorons si ce phénomène s'est estompé depuis sa mise en évidence par la Cour, laquelle explique que « ces pratiques résultent de dispositions statutaires faites sur mesure qui ouvrent largement l'accès aux derniers échelons grâce à des quotas généreusement dimensionnés et systématiquement honorés. »

### Des pensions qui ont pu évoluer très agréablement après leur liquidation

Le même rapport analyse la pratique qu'il appelle « carrières de retraités ». Certes, la loi sur les retraites de 2003, en indexant sur les prix les pensions des fonctionnaires comme celles des salariés du privé, y a normalement mis fin, mais elle n'a pas eu d'effet rétroactif. Les revalorisations acquises durant les années antérieures à 2004 par de très nombreuses pensions lorsque les fonctionnaires en activité de même catégorie voyaient augmenter le nombre de points d'indice correspondant à un grade et un échelon donné l'ont été définitivement. Le « stock » des pensions de fonctionnaires comporte donc encore une forte proportion de rentes ainsi majorées après leur liquidation.

### Des durées d'assurance souvent « gonflées » dans la fonction publique

Les bonifications d'annuités accordées pour diverses situations (à l'étranger, sur un théâtre d'opérations militaires, pénibilité ou astreintes diverses), elles, n'ont pas été supprimées. Elles permettent toujours à de nombreux fonctionnaires (civils et plus encore militaires) de voir leur pension liquidée, le cas échéant à un âge précoce, avec

un nombre d'annuités nettement supérieur à la durée réelle des services accomplis.

### Une décote introduite récemment et encore inférieure à celle du privé

Jusqu'en 2003, la retraite des fonctionnaires ne comportait pas de décote. Celle-ci a été introduite par la loi Fillon de juillet 2003 avec un taux destiné à augmenter progressivement. La même loi diminue par étapes le taux de la décote dans le régime général, si bien que les deux taux se rejoindront en 2015. Reste actuellement un léger avantage pour la fonction publique et surtout, les pensions perçues en 2011 par les fonctionnaires retraités ont été liquidées pour la plupart à des conditions bien plus avantageuses au regard de la décote.

### Des dispositions familiales globalement plus généreuses

Enfin, les dispositions familiales dont bénéficient les fonctionnaires pour le calcul de leur pension sont nettement plus généreuses que celles des salariés du privé : 10 % de majoration pour trois enfants et 5 % de plus pour les 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> enfants, alors que la CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse) et l'ARRCO<sup>11</sup> se limitent à 10 % et 5 % respectivement, quel que soit le nombre d'enfants au-delà de trois, et que l'AGIRC<sup>12</sup> a réduit d'un cinquième en 1994 les taux de ses majorations, antérieurement égaux à ceux des fonctionnaires<sup>13</sup>. Quant à la disposition permettant aux mères de famille nombreuse de liquider leur pension sans décote à partir de 15 années de service, la loi retraites de 2010 l'a mise en extinction, mais là encore le

stock des retraitées garde la trace des générosités passées.

En sens inverse, de nombreuses mères de famille fonctionnaires ont été moins bien traitées que leurs homologues salariées du privé : jusqu'aux récents changements, elles ne validaient qu'une année par enfant, au lieu de deux dans le régime général. On notera néanmoins que les salariées du privé ayant un ou deux enfants n'obtiennent rien des régimes complémentaires, tandis que l'année (ou désormais les années) des fonctionnaires comptent pour un régime qui sert à la fois de régime de base et de régime complémentaire.

### Méthode de quantification des différences de générosité

Cet ensemble de différences, qui n'est pas exhaustif, et qui se réduit au fil des années - sans que l'on puisse toutefois pronostiquer sa disparition -, est trop complexe pour permettre de se faire une idée claire des avantages dont les fonctionnaires retraités disposent par rapport aux retraités venant du privé. Il est donc utile d'examiner ce que représente dans chacun des cas la masse des pensions versées, et le taux de cotisation (ou autre forme de prélèvement obligatoire) nécessaire pour réaliser ce versement, en pondérant cela par la prise en compte de l'indicateur dit « rapport démographique », c'est-à-dire le rapport du nombre des cotisants à celui des pensionnés.

Ce rapport est le principal témoin de la situation (favorisée, normale ou défavorisée) d'un régime de retraite par répartition<sup>14</sup>. Or ce rapport est légèrement inférieur à celui du régime général pour les fonctionnaires de l'État, et très supérieur pour les

<sup>11</sup> Association pour le régime de retraites complémentaire des salariés

<sup>12</sup> Association générale des institutions de retraite des cadres.

<sup>13</sup> Les récentes négociations entre partenaires sociaux ont abouti à modifier pour l'avenir les majorations de pension pour famille nombreuse, en les alignant sur celles du régime général, ce qui diminue leur générosité pour l'AGIRC et l'augmente pour l'ARRCO. Globalement, le total des majorations familiales pour l'ARRCO/AGIRC ne semble pas devoir beaucoup varier.

<sup>14</sup> Cet indicateur est loin d'être parfait, car il ne tient pas compte du fait que certains retraités ont acquis des droits modestes, voire très modestes, dans tel régime auquel ils n'ont appartenu que peu de temps, ou pour une fraction minime de leur activité professionnelle. Ces pensionnés « légers » sont comptés à parité avec les pensionnés « lourds » dont toute la carrière relève du même régime de base. Une imperfection analogue s'observe au niveau de la prise en compte des cotisants, qui s'est récemment traduite par des protestations de la CIPAV (la section « fourre-tout » du régime des professions libérales). En effet, une forte proportion des auto-entrepreneurs (cotisants en moyenne très « légers ») lui ayant été rattachés, son rapport cotisants sur retraités s'améliora notablement, bien plus que sa situation réelle, et il lui fut demandé une compensation démographique déraisonnable. Comme il arrive souvent, la réponse prit la forme d'un bricolage réglementaire concernant uniquement le cas particulier de la CIPAV.

La retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers est presque deux fois plus généreuse que celle du secteur privé

## Rapport démographique 2009 pour différents régimes

(effectifs en millions d'assurés sociaux)

Régime	Régime général	Fonctionnaires État	CNRACL*	Exploitants agricoles
Cotisants	17,60	2,30	2,05	0,54
Pensionnés	12,24	1,94	0,78	1,77
Rapport démographique	1,44	1,21	2,65	0,30

\* Fonctions publiques territoriales et hospitalières.

fonctions publiques territoriales et hospitalières (CNRACL). Le tableau ci-dessus indique sa valeur au 1<sup>er</sup> juillet 2009 pour quatre grands régimes selon les données du rapport le plus récent de la Commission des comptes de la Sécurité sociale<sup>15</sup>.

Il résulte de cela que l'État, s'il avait à payer des retraites d'une générosité équivalente à celle du régime général complété par l'ARRCO/AGIRC, devrait prélever pour ce faire des cotisations légèrement plus importantes (dans la proportion d'environ 1,44/1,21), et la CNRACL des cotisations nettement moins importantes (dans la proportion de 1,44 /2,65, corrigée pour tenir

compte des débours supportés par la CNRACL au titre de la compensation démographique).

En appliquant la méthode de quantification des différences mentionnée ci-dessus aux régimes de retraite publics, l'on arrive aux résultats suivants<sup>16</sup> :

■ **Historiquement, la retraite des fonctionnaires de l'État est à peu près deux fois plus généreuse que celle du secteur privé.**

Au cours des dernières décennies, la générosité du régime des fonctionnaires de l'État a, en moyenne, été environ double de celle du système formé par l'ensemble des trois régimes des salariés du privé.

Le rapport des générosités dépassait certainement deux il y a 20 ans. Il est actuellement moindre, mais il n'est évidemment pas descendu à 1.

■ **La retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers est presque deux fois plus généreuse que celle du secteur privé.**

## 7. Véracité des comptes de l'État et retraite des fonctionnaires

L'article 47-2 de la Constitution, introduit par la réforme constitutionnelle de juillet 2008, dispose que « *les comptes des administrations publiques (...) donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* » La loi organique relative aux lois de finances précise cette règle constitutionnelle dans son article 30, disposant que « *la comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se*

### GÉNÉROSITÉ DES RÉGIMES DE RETRAITE : UNE COMPARAISON

Malgré la « convergence » en cours, la retraite dont bénéficient les fonctionnaires de l'État et les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers est encore beaucoup plus généreuse que celle dont bénéficient les salariés du privé. Les fonctionnaires profitent notamment de modalités de calcul de leur pension plus favorables, par exemple :

- un salaire de référence plus avantageux,
- des pensions qui ont pu et peuvent parfois encore évoluer très agréablement après leur liquidation,

- des durées d'assurance souvent « gonflées »,
- pour certains corps, où le travail n'est pas forcément très pénible, des possibilités de départ sans décote à des âges précoces,
- la décote introduite récemment reste inférieure à celle du privé,
- des dispositions familiales globalement plus avantageuses.

Les régimes publics sont également moins exigeants en ce qui concerne le taux de cotisation salariale.

<sup>15</sup> Rapport publié en septembre 2010.

<sup>16</sup> Voir l'annexe pour le détail de ce calcul.



*distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. »*

**Ces règles solennelles sont mises à mal par certaines dispositions du code des pensions civiles et militaires,** principalement contenues dans l'article L 12c pour ce qui est de la partie législative, et dans les articles réglementaires qui en déterminent les modalités d'application.

Ces dispositions majorent la durée de service prise en compte pour le calcul de la pension due aux fonctionnaires civils et militaires de l'État lorsque ce service a été effectué dans des conditions réputées périlleuses ou éprouvantes. C'est ainsi que chaque mois de service accompli hors d'Europe compte pour 1,25, ou 1,33, ou 1,5

mois selon les cas, et que les militaires obtiennent trois mois pour le calcul de leur pension chaque fois qu'ils passent un mois sur un théâtre d'opérations. Il en résulte que certains envois en mission se traduisent par l'engagement d'une dépense différée : l'État contracte envers les fonctionnaires concernés l'obligation de leur servir une rente viagère plus importante. Or cette obligation, qui prend clairement naissance l'année où le service est effectué, n'est pas comptabilisée dans le coût de la rubrique budgétaire (que l'on appelle une « action »), à laquelle ce service est rattaché.

Les dépenses de l'État sont ventilées en 34 missions, dont la mission défense. Chaque mission est divisée en programmes, tels que « préparation et emploi des forces ». Et chaque programme

comporte un certain nombre d'actions, par exemple « surcoûts liés aux opérations extérieures ». L'attribution de deux mois supplémentaires comptant pour la pension pour chaque mois passé « sur le terrain » par chacun des militaires appelés à servir sur un théâtre d'opérations extérieures fait partie des surcoûts au même titre que les primes afférentes à ces situations. Or, en dépit de la loi qui exige la tenue d'une comptabilité « en droits constatés », les droits à pension supplémentaires acquis dans le cadre de ces missions sont oubliés par le compte « action » destiné à mesurer les surcoûts qu'elles entraînent.

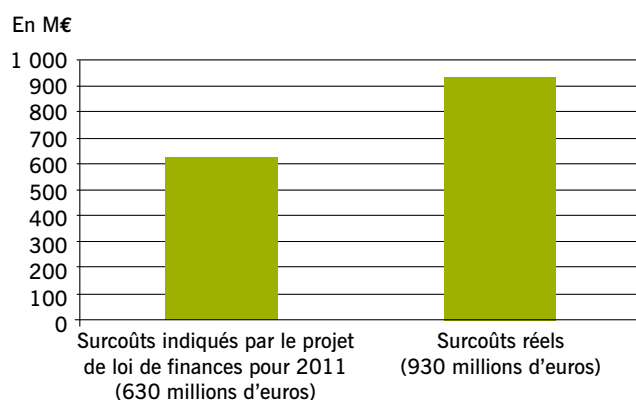
**Président, ministres et parlementaires disposent en conséquence d'informations budgétaires erronées lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur l'opportunité d'envoyer des troupes en Afghanistan, au large de la Lybie, ou ailleurs.**

On peut estimer à environ 300 millions d'euros la dette ainsi contractée chaque année par l'État envers les militaires servant sur un théâtre d'opérations<sup>17</sup>. Les 630 millions d'euros de surcoûts indiqués par les documents annexés au projet de loi de finances pour 2011 ne représentent donc que les deux tiers à peu près de la somme qui donnerait « une image fidèle » de la réalité, comme l'exige la Constitution. Le tiers manquant ne concerne certes pas des dépenses immédiates, mais l'accroissement de la charge fiscale durant les prochaines décennies n'est pas un sujet sans importance.

**Faire la guerre à crédit, pourquoi pas – mais ne pas en avoir conscience est irresponsable.**

300 millions d'euros de dette contractée chaque année par l'État n'est pas comptabilisée

**Graphique 4. La (non) véracité des comptes de l'État : exemple des opérations militaires extérieures**



Certaines dispositions du code des pensions civiles et militaires mettent à mal la règle constitutionnelle selon laquelle « les comptes des administrations publiques (...) donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. » On peut estimer à environ 300 millions d'euros les engagements supplémentaires de retraite que l'État contracte chaque année envers les militaires qui servent sur un théâtre d'opérations. Ce montant n'est pas comptabilisé dans ses comptes. Par conséquent, les 630 millions d'euros de surcoûts indiqués par le projet de loi de finances pour 2011 pour l'action « surcoûts liés aux opérations extérieures » ne représentent que les deux tiers des surcoûts réels.

<sup>17</sup> Il y avait ces dernières années environ 12 000 militaires sur une dizaine de théâtres d'opérations extérieures. L'objectif est de les ramener à 9 000. Basons-nous sur 10 000 personnes, ayant un traitement (hors primes) brut moyen de 30 000 euros. Une année de pension supplémentaire coûtera sur cette base chaque année au Trésor public en pensions futures 1,8 % de la masse des traitements bruts : soit au total 10 000 x 30 000 x 0,018 x 2 = 10,8 millions d'euros. En fait, les pensions supplémentaires dues aux « bénéfices de campagne », basées sur les traitements de fin de carrière, seront supérieures à ce chiffre basé sur les traitements versés aujourd'hui. Pour estimer leur valeur actuelle, sachant que les militaires liquident leur pension très tôt, on peut compter sur une durée de perception moyenne de l'ordre de 40 ans débutant dans une dizaine d'années. Le calcul de la valeur actuelle d'une telle rente aboutit à 321 millions d'euros avec un taux d'actualisation réel de 1 % et 242 millions d'euros avec un taux de 2 %.

## 8. Distinguer les deux composantes de la retraite des fonctionnaires

Cette inexactitude de la comptabilité publique disparaîtrait si la retraite de la FPE et celle des fonctions publiques territoriale et hospitalière étaient scindées en deux composantes : la première, par répartition, serait la retraite commune à tous les Français ; et la seconde, par capitalisation, regrouperait tous les droits à pension supplémentaires que les administrations publiques accordent, pour diverses raisons, à titre de rémunération différée, à tous leurs fonctionnaires ou à certains d'entre eux.

Pour aller dans cette direction, il conviendrait d'abord d'instaurer une caisse de retraites pour la FPE comme il en existe une pour ses homologues territoriale et hospitalière. Cette caisse et la CNRACL pourraient ensuite s'adosser aux régimes des salariés du privé comme l'a fait par exemple la Caisse des industries électriques et gazières (CNIEG). Cet exercice conduirait à diviser les pensions des fonctionnaires en une composante par répartition, destinée à être intégrée à terme dans une retraite nationale unique, et une retraite supplémentaire professionnelle par capitalisation<sup>18</sup>.

Impécunieux, l'État choisirait peut-être de contraindre ces fonds de pension à détenir principalement des titres du Trésor public, comme il le fait pour l'établissement qui gère

la retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP), mais du moins saurait-on exactement ce que coûte, chaque année, la rémunération différée des fonctionnaires qui correspond à une retraite supplémentaire d'entreprise.

On saurait également ce que représentent les engagements des administrations publiques vis-à-vis de leurs fonctionnaires qui ne relèvent pas du premier pilier, mais de retraites d'entreprise. **La dette publique actuelle, calculée selon les critères de Maastricht, est largement sous-évaluée puisqu'elle ne comprend pas ces engagements spécifiques.** Or on ne peut pas à la fois vouloir que les règles de la comptabilité publique rejoignent celles de la comptabilité d'entreprise, et ne pas faire apparaître au passif des bilans de l'État et des collectivités les engagements de retraite qui ne relèvent pas de la retraite par répartition.

On objectera le dicton « toute vérité n'est pas bonne à dire » : ne serait-il pas inopportun de faire apparaître cette partie actuellement cachée de la dette publique au moment où les marchés sont inquiets à propos de la solvabilité des États ? Mais il est possible que la situation actuelle, dans laquelle les investisseurs savent qu'il y a anguille sous roche sans connaître la taille exacte de ce poisson, soit pire que le réalisme comptable. Les cachotteries ne constituent pas forcément une stratégie gagnante. Reconnaître que l'on a commis des erreurs, au lieu de s'obstiner à les camoufler, peut être apprécié sur le

marché international des fonds d'État.

## 9. Une réforme nécessaire pour la gestion du personnel de l'État

Dans l'état actuel des choses, le budget de l'État, ainsi que chacune des 34 « missions » en lesquelles il se subdivise, présente de façon inexacte les dépenses de personnel titulaire.

Démonstration : la partie de ces dépenses qui correspond aux pensions, soit environ le tiers du total, est calculée en appliquant simplement aux traitements bruts un coefficient multiplicateur dit « contribution employeur » (pour 2011 : 65,39 % s'agissant des personnels civils, et 114,14 % pour les militaires<sup>19</sup>). Or il s'agit là d'une sortie de trésorerie, et non pas du coût engagé pour l'emploi de ce personnel durant l'exercice sous revue. Pour obtenir ce coût, il faudrait additionner d'une part les cotisations employeur au régime national par répartition, dont l'ordre de grandeur est de 17 %, et d'autre part les dotations aux provisions à réaliser pour les droits à la retraite d'entreprise. Le résultat n'a aucune raison d'être égal à la cotisation employeur.

Soit par exemple la situation actuelle, caractérisée par la baisse du nombre des fonctionnaires de l'État qu'engendre le non remplacement de la moitié environ des fonctionnaires partant à la retraite. Cette politique réduit l'augmentation de la masse des traitements bruts, sans

<sup>18</sup> Une retraite supplémentaire propre à une catégorie professionnelle spécifique ne devrait jamais être basée sur la répartition, car toute catégorie particulière est susceptible de ne pas se renouveler. Ainsi la politique de non renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, ou la diminution des effectifs agricoles, puis industriels, liée à une augmentation de la productivité beaucoup plus forte dans ces activités que dans les services. C'est donc à juste titre que la loi retraite de 2003 a organisé la retraite « additionnelle » de la fonction publique selon le principe de capitalisation (rebaptisé « répartition provisionnée » pour faire plaisir à certains syndicats en jouant sur les mots). Il en va de même si l'adhésion est facultative. Le CREF (Complément de retraite des fonctionnaires) cumulait ces deux caractéristiques : liberté d'adhésion et limitation aux seuls fonctionnaires. Ayant choisi de pratiquer un provisionnement seulement partiel (un tiers) de ses engagements, il a été conduit à une banqueroute partielle, et la COREM qui lui succède fonctionne désormais totalement en capitalisation. Au passage, les responsables du CREF, parmi lesquels un ancien ministre des affaires sociales, ont été condamnés au pénal pour abus de confiance, pour des raisons analogues à celles qui ont fait condamner Bernard Madoff aux États-Unis. Quant à l'État, il a été condamné à indemniser les victimes à hauteur de 20 % du préjudice subi, ayant engagé sa responsabilité en autorisant la création de ce régime manifestement non viable. Telles sont les conséquences inévitables des montages financiers du type « pyramides de Ponzi ».

<sup>19</sup> En 2010, les taux étaient nettement inférieurs : 62,14 % et 108,63 %.

modifier dans l'immédiat la part « professionnelle » des pensions à payer, dépense dont l'engagement remonte à des exercices antérieurs. Elle provoque donc un accroissement mécanique de la contribution employeur, lequel fournit une fausse information car en réalité les engagements de l'exercice au titre de la partie professionnelle des pensions sont en baisse.

Autrement dit, on a conservé pour les pensions les principes propres à une comptabilité de caisse, en contradiction avec la règle de droit qui exige une comptabilité d'engagement ; et il en résulte qu'en période de réduction des effectifs, les comptes de l'État surestiment la dépense de personnel imputable à l'exercice. Inversement, si les effectifs étaient orientés à la hausse, la dépense de personnel serait sous-estimée, les effectifs supplémentaires ne provoquant dans l'immédiat aucune sortie de trésorerie au titre du compte d'affectation spéciale (CAS) pensions. Les collectivités territoriales et les hôpitaux publics, qui accroissent encore leurs effectifs de fonctionnaires titulaires, sont précisément dans ce cas : en ne pratiquant pas une comptabilité d'engagement pour la partie des retraites de leur personnel qui ne relève pas de la répartition, ces organismes sous-estiment fortement les dépenses de personnel qu'ils engagent chaque année.

L'absence au passif du bilan de l'État d'un compte de provision pour la partie professionnelle des pensions ne conduit pas seulement à minimiser le fruit des efforts de réduction globale des effectifs :

il en va de même pour les gains de productivité réalisés au niveau de chaque mission. Les choix des pouvoirs publics relatifs à la retraite des fonctionnaires entrent donc en contradiction avec l'objectif assigné au programme pensions civiles et militaires : « permettre aux gestionnaires de personnels de mieux mesurer les coûts complets et, en gestion, d'arbitrer sur des bases qui incluent le coût total d'emploi des agents. »

## Conclusion et propositions

1. Augmenter les prélèvements sur les actifs ne serait pas équitable, et s'avère politiquement très difficile depuis une quinzaine d'années. Au-delà des raisons conjoncturelles, il en est résulté un déficit croissant des finances publiques.

Pour quitter cette voie sans issue, **il faut préparer très rapidement une loi organique comprenant :**

- le rappel du fait que la possibilité de prendre un jour en charge les actifs actuels ne découle nullement des cotisations vieillesse et autres prélèvements destinés aux retraités actuels, mais de l'investissement réalisé dans les jeunes générations. La loi précisera aussi qu'en conséquence **l'importance des transferts destinés aux retraités est normalement proportionnée à la fécondité** qui fut celle de leur génération à l'époque où ses membres étaient en activité ;

- **l'obligation de mettre en place une enveloppe globale**

regroupant tous les transferts en faveur des retraités ;

### ■ le principe de prestations

« à cotisations définies », c'est-à-dire l'interdiction de dépenser au total au profit des retraités plus que ce qu'il est possible de financer à l'aide de prélèvements sur les actifs dont le taux devra rester globalement inférieur à un maximum précisé par la loi organique<sup>20</sup>.

2. La confusion qui prévaut actuellement concernant le fonctionnement des retraites débouche sur des régimes où se mélangent la retraite obligatoire par répartition et des suppléments professionnels, constituant des rémunérations différées, lesquelles devraient être provisionnées et ne le sont pas toujours. Pour sortir de cette confusion, la loi organique évoquée ci-dessus devra :

- **poser le principe d'une retraite par répartition unique** dont les règles seront les mêmes pour tous les Français ;

- **prévoir la mise en place de retraites professionnelles par capitalisation**, qui reprendront à leur compte les avantages accordés par certains régimes au-delà de ceux dont disposent les salariés du secteur privé du fait du régime général et des régimes complémentaires ARRCO et AGIRC ;

- **imposer aux organismes tant publics que privés de provisionner intégralement tous les engagements pris dans le cadre de ces régimes professionnels** et de comptabiliser leur augmentation entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre comme dépense de l'exercice.

Jacques Bichot,  
professeur émérite  
de l'Université Jean Moulin  
(Lyon 3)

Il convient de  
poser le principe  
d'une retraite par  
répartition unique  
dont les règles  
seront les mêmes  
pour tous

<sup>20</sup> Un fonctionnement « à cotisations définies » n'interdit pas de faire jouer aux retraités leur rôle de « stabilisateur automatique » en cas de crise. Des réserves peuvent être constituées durant les périodes fastes afin de maintenir le niveau des pensions si un « trou d'air » réduit les rentrées. A la rigueur, un recours à l'emprunt est également possible, à condition que son amortissement rapide soit obligatoire sitôt la conjoncture économique redevenue meilleure.

## ANNEXES

## MÉTHODES DE QUANTIFICATION DES DIFFÉRENCES DE GÉNÉROSITÉ DES RÉGIMES DE RETRAITE PUBLICS

**Régime des fonctionnaires d'État**

En 2009, le taux de la cotisation salariale a été 7,85 % et le taux de la cotisation patronale<sup>21</sup> 60,14 % pour les personnels civils et 108,39 % pour les militaires. Compte tenu de la répartition des effectifs (environ 13 % de militaires), la cotisation patronale moyenne s'établit à 66,4 % et la cotisation totale est donc d'environ 74,25 %.

Pour les salariés du privé, on arrive tout compris pour les cotisations (CNAV, ARRCO, AGIRC et AGFF<sup>22</sup>) à 26,55 % jusqu'au plafond de la sécurité sociale et 24,2 % en-dessus ; disons 26 % globalement. Il convient d'ajouter à cela ce qui est reçu du FSV<sup>23</sup> (environ 15 milliards) et ce qui est emprunté (le déficit est de 7,2 milliards). Cela porte à 30,37 % le taux de cotisation d'équilibre<sup>24</sup>. Soit 36,14 % ( $30,37 \% \times 1,44/1,21$ ) à comparer à 74,25 % : la générosité du régime des fonctionnaires de l'État, en moyenne au cours des dernières décennies, a donc été environ double de celle du système formé par l'ensemble des trois régimes des salariés du privé. Il est actuellement moindre, mais il n'est évidemment pas descendu à 1.

**Régime des fonctions publiques territoriales et hospitalières (CNRACL)**

Pour la CNRACL, en 2009, les cotisations salariales furent prélevées au taux de 7,85 % (comme pour les fonctionnaires de l'État), et les cotisations patronales le furent au taux de 27,30 %, soit au total 35,15 %. Ces cotisations ont financé non seulement 13,25 milliards de prestations, mais aussi 2,27 milliards de versements au titre de la compensation démographique. On doit donc seulement en retenir une fraction égale à 0,8537 % ( $13,25/(13,25 + 2,27)$ ), ce qui ramène le taux à 30,01 %. Selon la même méthode que précédemment, on doit comparer à ce taux  $30,37 \% \times 1,44/2,65$ , soit 16,50 %. Autrement dit, si le rapport démographique du régime général était le même que celui de la CNRACL, il suffirait à l'ensemble CNAV, ARRCO et AGIRC, en appliquant ses règles de calcul des pensions, de prélever des cotisations au taux de 16,50 %, contre 30,01 % en appliquant les règles de la fonction publique. Le régime des fonctionnaires locaux et hospitaliers apparaît donc comme étant presque deux fois plus généreux que celui des salariés du privé.

**21** Il ne s'agit pas d'une cotisation effective, puisque le régime de retraite des fonctionnaires de l'État est géré directement par le Trésor, sans recours à une caisse de retraite. En fait, l'État paye les pensions à guichet ouvert, retranche au total ainsi versé le montant des retenues sur traitements qui constituent les cotisations salariales, et cette différence est désignée comme cotisation patronale « fictive » par la Commission des comptes de la sécurité sociale. Sachant que les recettes de l'État ne couvrent pas ses dépenses, on peut considérer que cette cotisation fictive est financée par recours à l'emprunt dans la même proportion que l'ensemble des dépenses de l'État, à savoir 40 % en 2009 (138 milliards d'euros de déficit pour 346 milliards d'euros de dépenses). Il y aurait donc, selon cette convention, recours à l'emprunt au lieu de l'impôt pour 26,6 points de cotisations en ce qui concerne les fonctionnaires civils, et 43,4 points pour les militaires.

**22** L'AGFF est l'association de gestion des fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO.

**23** Fonds de solidarité vieillesse.

**24** Les pensions perçues par les retraités du secteur privé ont atteint 154,4 milliards en 2009 (91,2 milliards pour le régime de base, 41,7 milliards pour l'ARRCO et 21,5 milliards pour l'AGIRC). Le FSV a contribué pour 15 milliards et le financement du déficit par recours à l'emprunt via l'ACOSS pour 7,2 milliards. Un taux de prélèvement de 26 % sur la base de la masse salariale brute a donc produit 132,2 milliards ( $154,4 - 22,2$ ). Pour produire 154,4 milliards, il aurait fallu des cotisations (tant patronales que salariales) sur le salaire brut au taux de  $26 \% \times 154,4/132,2$ , soit 30,4 %.

## DERNIÈRES PUBLICATIONS

INSTITUT MONTAIGNE



Le défi numérique  
Comment renforcer la compétitivité  
de la France

INSTITUT MONTAIGNE



De la naissance à la croissance :  
comment développer nos PME

INSTITUT MONTAIGNE

ENTREPRISES &amp; RESSOURCES



Reconstruire le dialogue social