
SOCIAL

Retraites : et François Bayrou fit apparaître un déficit de 30 milliards comme par magie

LE 22 FÉVRIER 2023 13 min

Selon le haut-commissaire au Plan, le système de retraite afficherait en réalité un déficit abyssal. Le calcul est grossier et fait l'impasse sur les liens entre le déficit des retraites et le déficit public en général.

Par Jean-Christophe Catalan (<url:/users/jean-christophe-catalon-0>)

On connaissait les débats sur le déficit futur du système de retraite, mais le solde actuel, légèrement en excédent – de 900 millions d'euros en 2021 et 3,2 milliards prévus en 2022 –, ne faisait pas l'objet de controverses, jusqu'à l'intervention de François Bayrou. Il y a « *quelque chose qu'on ne dit pas* », a lancé le président du MoDem sur France (<url:https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/questions-politiques/questions-politiques-du-dimanche-29-janvier-2023-8537280>). Inter fin janvier (<url:https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/questions-politiques/questions-politiques-du-dimanche-29-janvier-2023-8537280>).

« Notre système de retraite est depuis très longtemps en déficit extrêmement grave. (...) Il y a un déficit de 30 milliards d'euros tous les ans (...) c'est l'Etat qui apporte cette somme pour arriver à un équilibre. Car les chiffres repris habituellement ce sont des chiffres après versement de 30 milliards de l'Etat. » Et d'alerter : « L'Etat n'a pas cet argent » mais il « emprunte tous les ans ».

Cette somme figure dans une note (url:https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2022/12/hcp_note_retraites.pdf) publiée le 8 décembre par le Haut-Commissariat au Plan (HCP), que dirige François Bayrou, retraçant le financement du système.

Pour mémoire, sur 346 milliards d'euros de recettes des caisses de retraite : 79 % sont issus des cotisations sociales (dont 12 points acquittés par l'Etat en tant qu'employeur) ; 12 % d'impôts et taxes, comme la CSG et la TVA (cette dernière venant compenser les baisses de cotisations décidées pour alléger le coût du travail) ; 7 % proviennent d'autres caisses publiques comme l'Unédic au titre des droits acquis par les chômeurs ou de la Sécu pour financier le minimum vieillesse (Aspa) ; et enfin, 2 % sont payés par l'Etat pour équilibrer les régimes spéciaux.

La pomme de la discorde vient des contributions des employeurs de la fonction publique.

Le régime de l'Etat obligatoirement à l'équilibre

La particularité de l'Etat est qu'il a la charge de l'intégralité des pensions de ses fonctionnaires. Ainsi, il doit chaque année compléter la différence entre le montant des pensions à verser et celui des cotisations salariales des fonctionnaires.

Pour ce faire, il ajuste son taux de cotisation employeur en conséquence : actuellement de 74,3 % pour les fonctionnaires civils et de 126,1 % pour les militaires, alors qu'il est de 16,5 % dans le privé.

Cette contribution est votée chaque année par le Parlement dans le cadre de la loi de finances. Les comptes du régime de retraite de la fonction publique d'Etat sont de fait toujours à l'équilibre et le Conseil d'orientation des retraites (COR) reprend ce solde tel quel lorsqu'il calcule celui de l'ensemble du système.

Les collectivités et les hôpitaux n'ont pas cette obligation. Leur caisse, la CNRACL, est en déficit de 1,2 milliard d'euros en 2021. Leur taux légal de cotisation employeur est tout de même, lui aussi, plus élevé que dans le privé, à 30,7 %.

Pour le HCP, tous les employeurs dans la fonction publique surcotisent. Et c'est en calculant la somme qu'ils verseraient aux caisses de retraite si leurs taux légaux étaient les mêmes que celui du privé que les équipes de François Bayrou ont trouvé un écart de 30 milliards d'euros.

Un calcul grossier

« La note du HCP a le mérite de rappeler que les pensions ne sont pas financées que par des cotisations sociales, mais aussi par des cotisations des employeurs publics qui ressemblent parfois beaucoup à des subventions d'équilibre », estime François Ecalte, ancien magistrat à la Cour des comptes et président de Fipeco, avant d'ajouter : « Ce constat conduit à se poser une autre question qui est celle de la justification de ces cotisations/subventions d'équilibre et la réponse du HCP est discutable. »

Car le calcul auquel il s'est livré est grossier : « le HCP plaque un même taux de cotisation sur des assiettes qui ne sont pas comparables », pointe Arnaud Bontemps, conseiller référendaire à la Cour des comptes et co-porte-parole du collectif Nos services publics.

En effet, entre le public et le privé, les taux de cotisation ne s'appliquent pas sur la même partie de la rémunération. Pour les fonctionnaires, le calcul se base uniquement sur leur traitement indiciaire, qui représente aux alentours de 80 % de leur paye, alors que pour la majeure partie des salariés l'intégralité de leur salaire brut est prise en compte¹([url:#footnote1_tffoZrw](#)). En conséquence, à rémunération totale égale entre un fonctionnaire et un salarié du privé, un même taux de cotisation ne génère pas le même montant de recettes.

« Pour pouvoir comparer les régimes selon des concepts homogènes, il faut, a minima, rapporter les cotisations à des assiettes standardisées », souligne d'ailleurs le secrétariat général du COR dans un document de travail ([url:https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-11/Doc_02_sp%C3%A9cificit%C3%A9s_r%C3%A8gles.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-11/Doc_02_sp%C3%A9cificit%C3%A9s_r%C3%A8gles.pdf)).

Une fois ce travail réalisé, les taux de cotisation globaux (part salariée² ([url:#footnote2_ze07t2c](#)) et part employeur cumulées) sont de 16,7 % dans le privé, 38,9 % dans la fonction publique civile d'Etat, 41,2 % chez les militaires et 22,4 % dans la territoriale et l'hospitalière en 2019. Soit des écarts beaucoup plus faibles.

Le HCP balaye cette critique, arguant que « la cohérence entre assiette cotisée et montant de la pension ne permet pas de considérer qu'il existerait une logique différente entre les deux régimes ». Comprenne qui pourra...

« Il ne répond pas du tout à l'argument, tranche Arnaud Bontemps, au contraire : c'est justement parce que l'assiette de revenus, le taux de cotisation et les modalités de calcul de la pension sont indissociables, que cela n'a pas de sens d'extraire le taux du régime du privé et de l'associer aux régimes de la fonction publique. »

Par ailleurs, le chiffre de 30 milliards d'euros du HCP ressemble à s'y méprendre à celui figurant dans un article de la revue *Commentaires* auquel le COR a répondu dans son rapport de septembre ([url:https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2023-02/RA_COR2022_def.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2023-02/RA_COR2022_def.pdf)). La Conseil a estimé que cette méthodologie n'était « ni appropriée (elle stigmatise indûment la générosité du régime de la fonction publique [alors qu'une étude de la Drees ([url:https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/les-dossiers-de-la-drees/retraite-regles-de-la-fonction-publique](https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/les-dossiers-de-la-drees/retraite-regles-de-la-fonction-publique))] a montré par ailleurs qu'une nette majorité de fonctionnaires seraient gagnants si on leur appliquait les règles du privé pour leur retraite, NDLR)], ni opératoire ».

Des départs plus précoces et une baisse des recrutements

L'autre grand facteur explicatif est la démographie. Selon le COR, on compte en moyenne 1,7 actif pour un retraité en France. Ce ratio est similaire à la CNRACL, en revanche, il est beaucoup plus faible dans la fonction publique d'Etat : de 1 pour les civils et de 0,8 pour les militaires.

« Il est difficile de déterminer ce qui relève purement de la démographie et ce qui résulte de règles particulières », soulève François Ecalé. Les militaires partent très tôt à la retraite, à 49 ans en moyenne. De même, les fonctionnaires exerçant un métier sujet à une fatigue ou un risque particuliers, classé comme « catégorie active », à l'image des policiers ou des gardiens de prison, peuvent liquider leurs droits à 52 ou 57 ans. Et leur nombre n'est pas négligeable : ils représentent en moyenne un départ à la retraite sur cinq, selon la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ([url:https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport%20annuel/2022/RA_2022_web.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport%20annuel/2022/RA_2022_web.pdf)), et même deux sur cinq dans l'hospitalière.

Ce faible ratio démographique pour le régime de l'Etat provient aussi de l'évolution des recrutements : « *massifs dans les années 1970, profitant aux générations du baby-boom (générations 1947-1950), dont l'emploi est en train de se résorber, (...) ils ont été réduits par la suite (...) sous l'effet des lois de décentralisation*³ (url:#footnote3_owoucdm) et de la politique de recrutement visant à maîtriser les effectifs et à ne remplacer qu'une partie des départs à la retraite de certaines administrations », lit-on dans **le rapport** (<url:https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2023/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2023/jaunes-budgetaires-2023>) sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances pour 2023.

Résultat, entre 2010 et 2021, le nombre de cotisants a baissé de 8,2 %, quand le nombre de retraités a augmenté de 15,7 %.

Quand creuser le déficit des retraites réduit le déficit public

L'Etat est une entité particulière, il doit à la fois payer ses employés actuels et passés. Depuis un même compte s'effectue le paiement des salaires et des pensions.

En conséquence, « *une réduction des effectifs de fonctionnaires de l'Etat se traduirait (...) par une dégradation du solde (...) du régime [de retraite] dans un premier temps, mais, globalement, par une amélioration des comptes de l'Etat, en raison des économies de charges de personnel* », explique la Cour des comptes, dans **un rapport public** (<url:https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/20161006-rapport-pensions-retraite-fonctionnaires.pdf>) de 2016.

Il en va de même pour toutes les mesures de modération de la masse salariale en vigueur depuis des années, telles que le gel du point d'indice ou la hausse de la part des primes dans la rémunération : elles réduisent les cotisations, et donc creusent le déficit des retraites, mais diminuent le déficit public.

Lorsque François Bayrou explique que l'Etat s'endette pour financer son régime de retraite alors qu'il devrait se désendetter, « *en réalité l'argument a déjà été mobilisé dans l'autre sens*, expose Arnaud Bontemps. *Car c'est au nom du désendettement que l'Etat n'a pas revalorisé la rémunération de ses fonctionnaires, ni recruté. On ne peut pas ressortir l'argument dans les deux sens.* »

Pour les collectivités et les hôpitaux, la logique est la même, à la différence qu'ils n'ont pas l'obligation d'équilibrer leur régime. Résultat, selon les projections du COR, l'essentiel du déficit de l'ensemble du système prévu en 2027 résulte principalement du déficit de la CNRACL, lui-même dû à un problème de recettes. « *Il convient de souligner le caractère paradoxal de ce résultat, les mesures d'économie sur la masse salariale publique se traduisant par une détérioration du solde du système de retraite* », souligne le COR dans son rapport de septembre.

Comme l'a révélé **le collectif Nos services publics** (<url:https://www.alternatives-economiques.fr/gouvernement-dit-vrai-remuneration-retraite-fonctionna/00105891>), pour bâtir ses projections, le Conseil s'est appuyé sur les hypothèses transmises par le gouvernement qui prévoit « *une stabilité des effectifs globaux pour la fonction*

publique » et « un quasi-gel des rémunérations sur toute la durée du quinquennat ».

Mais ces hypothèses sont en contradiction avec certaines lois déjà votées, comme le Ségur de la santé. La masse salariale et donc les recettes pourraient alors s'avérer plus importantes et le solde des retraites s'en trouver amélioré, mais en parallèle cela pèserait sur le déficit public global...

« Dès qu'on commence à regarder une administration isolément, on risque d'avoir ce genre de problème et en venir à des solutions qui consistent à réduire un déficit à un endroit pour en creuser un autre ailleurs », pointe François Ecalte. Des calculs comme ceux du HCP « peuvent avoir un intérêt, mais ils sont très complexes à réaliser et on en voit vite les limites sur les conclusions qu'on peut en tirer ».

Sur France Inter, François Bayrou suggérait de confier une mission flash à l'Insee et à la Cour des comptes pour examiner « la crédibilité des chiffres avancés par le Plan ». Une proposition audacieuse.

Des retraités de La Poste et d'Orange à la charge de l'Etat

Un autre élément, complètement passé sous silence par la note du Haut-Commissariat au Plan, est que l'Etat prend aussi en charge les retraites des fonctionnaires d'Orange et La Poste. Ces derniers représentent 15,5 % des pensions de droits directs de la fonction publique d'Etat (civile et militaire confondues) liquidées en 2021.

Depuis leur privatisation, ces deux anciennes entreprises publiques ne recrutent plus de fonctionnaires, leurs nouveaux salariés cotisent désormais au régime général. En revanche, ceux embauchés auparavant avec le statut de fonctionnaire le conservent. C'est ce qu'on appelle la clause du grand-père. L'Etat se retrouve donc avec de plus en plus de retraités à charge et de moins en moins de cotisants en face.

Et ce n'est pas tout. Afin de ne pas pénaliser Orange et La Poste vis-à-vis de leurs concurrents, leurs taux de cotisation employeur pour leurs fonctionnaires ont été calculés de façon qu'à salaire net égal, le niveau de contributions sociales et fiscales versées soit équivalent à celui de leurs concurrents. Ces taux sont de 48,9 % pour Orange et 26,9 % pour La Poste, selon le Sénat ([url:http://www.senat.fr/rap/120-138-325/120-138-3258.html](http://www.senat.fr/rap/120-138-325/120-138-3258.html)). A mesure que ces fonctionnaires partent à la retraite, les contributions versées à l'Etat baissent : de 3,5 milliards d'euros en 2007, elles n'étaient plus que de 780 millions en 2021, selon le dernier rapport sur les pensions ([url:https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2023/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2023/jaunes-budgetaires-2023](https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2023/le-projet-de-loi-de-finances-et-les-documents-annexes-pour-2023/jaunes-budgetaires-2023)) de la fonction publique.

Ce schéma avait été anticipé à l'époque de la privatisation de France Télécom au milieu des années 1990, l'entreprise avait alors dû verser une contribution exceptionnelle ou « soulte » de 37,5 milliards de francs (5,7 milliards d'euros) à l'Etat pour solde de tout compte. Insuffisante, cette somme a été consommée en 2011, comme le détaille [une décision de la Commission européenne](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0540&rid=1) ([url:https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0540&rid=1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0540&rid=1)). Depuis, on recense 70 800 retraités de plus de La Poste et Orange confondus, pour un total de 294 100 personnes sur 2,5 millions de pensionnés de la fonction publique d'Etat.

© Alternatives Economiques. Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle des pages publiées sur ce site à des fins professionnelles ou commerciales est soumise à l'autorisation d'Alternatives Economiques (Tel : (33) 03 80 48 10 25 - abonnements@alternatives-economiques.fr). En cas de reprise à des fins strictement privées et non commerciales merci de bien vouloir mentionner la source, faire figurer notre logo et établir un lien actif vers notre site internet www.alternatives-economiques.fr.
