

## LE DÉFICIT « CACHÉ » DU RÉGIME DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES : UN MENSONGE D'ÉTAT ?

La retraite, beaucoup en parlent sans y connaître grand-chose et d'ailleurs, plus les intervenants affirment des « vérités » de manière virulente, moins ils maîtrisent les méandres du système de retraite français. On le sait, la France est peuplée d'ultracrupidariens qui en élisent d'autres. Car, il faut l'admettre, les régimes de retraite français sont une usine à gaz monstrueuse comme savent si bien les construire nos politiques et hauts fonctionnaires.

Récemment, le sénateur UDI de l'Essonne, Vincent DELAHAYE, s'offusquait dans un article de presse du Point de novembre 2024 : « *Alors que le déficit devrait dépasser cette année 166 milliards d'euros, plombant davantage encore une dette pharaonique de 3 300 milliards d'euros, le gouvernement cherche désespérément des sources d'économies... Quand la plus évidente s'étale sous ses yeux, sans que personne n'en parle.* ».

Tout de suite, vous pensez au régime financier des parlementaires français (indemnités personnelles, attachés parlementaires, remboursements de frais ) qui coûte 1 milliard d'euros annuellement aux contribuables ? Ou encore au régime de retraites des sénateurs et députés qui est au moins 4 à 5 fois plus favorable que celui du salarié français ? Et bien non, le courageux sénateur dénonçait le déficit supposé caché des régimes de retraite des fonctionnaires....comme beaucoup avant lui.

### LES RÉGIMES DE RETRAITES DES FONCTIONNAIRES :

Il en existe deux : celui du **service retraites de l'État (SRE)** et celui de la **Caisse Nationale de Retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)** et des agents hospitaliers.

La **CNRACL** est une caisse de retraite comme les autres, alimentée par les cotisations salariales et patronales des collectivités locales et des hôpitaux. Elle gère le financement des retraites des fonctionnaires de ces deux fonctions publiques qui comptent 1,4 millions de pensionnés pour seulement 2,2 millions de cotisants. Le rapport cotisants/pensionnés est de 1,6 et donc inférieur à celui global qui est de 1,7. Ce régime était à l'équilibre jusqu'à peu, notamment grâce à l'embauche de nombreux fonctionnaires territoriaux pendant 20 ans justifié par le mille feuille territorial, la complexité et la lourdeur de la législation française, la décentralisation et le vieillissement de la population qui a accentué la demande de soins. Lorsqu'il était bénéficiaire, son excédent participait aux financements des autres régimes. D'ailleurs en 2008, ce régime versait encore 2,5 milliards d'euros aux autres régimes au titre de

la compensation ( vers les exploitants agricoles, les commerçants et artisans). Sa particularité est que le taux employeur est supérieur à celui d'un employeur du privé. Devant ses difficultés actuelles, le taux a été augmenté de 1 point à 31,65 % au 1<sup>er</sup> janvier 2025 ( contre 16,5 % dans le privé). Par contre, ces cotisations ne sont versées par l'employeur que sur la base du traitement brut sans primes. Les cotisations salariées sont quasiment équivalentes à celles du privé puisqu'elles sont au total de 12,1 % (11,1 % +1 point de RAFP) du traitement brut uniquement (sans primes à de rares exceptions). Les cotisations versées au titre des contractuels des collectivités locales et des hôpitaux n'alimentent pas ce régime mais celui général et de l'Ircantec.

Par contre, le **SRE** n'est pas une caisse de retraite. Le financement du régime des retraites des fonctionnaires d'État apparaît assez clairement dans le budget de l'État comme cela est prévu par la loi depuis 2001. Ces comptes, dénommés Comptes d'affectations spéciaux « Pensions » ont été mis en place en 2006. Chaque compte apporte une présentation budgétaire agrégée et détaillée des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge : pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État et des ouvriers d'État, pensions de retraite des militaires, pensions militaires d'invalidité, autres allocations assimilées. Les CAS pensions 741, 742 et 743 retracent les recettes et les dépenses du financement des retraites des fonctionnaires d'État et assimilés ( notamment les militaires). Les fonctionnaires y cotisent à un taux de 11,1 % auquel s'ajoute la cotisation de 1 % ( 20 % de 5 % du traitement brut) à la RAFP. Le financement du régime est assuré par une subvention d'équilibre apparaissant au sein des CAS pensions de 74,28 % pour les fonctionnaires d'État et 126,07 % pour les militaires. Les fonctionnaires et militaires ne sont que 2 millions de cotisants pour 2,5 millions de pensionnés. Avec un rapport actifs/pensionnés de 0,8, des recrutements très modérés depuis 25 ans ( baisse du nombre de fonctionnaires d'État contre +15 % pour la population active) et des rémunérations stagnantes, l'équilibre du financement nécessite une participation importante de l'État. On voit déjà l'aberration du raisonnement des « anti-fonctionnaires » car équilibrer le financement des retraites des fonctionnaires d'État avec la même logique que le privé consisterait à embaucher massivement des fonctionnaires et à les augmenter. C'est cette subvention d'équilibre et la surcotisation des employeurs publics qui font dire aux parlementaires qu'il existe un déficit caché des retraites des fonctionnaires. Or, le financement de la retraite des fonctionnaires d'État est certainement le plus transparent de tous : il dépend quasi exclusivement des cotisations salariales et patronales ( donc de l'État). Depuis 20 ans, des comptes d'affectation spéciaux ont été créés pour retracer son financement et les dépenses de pensions.

Pour la CNRACL également, il n'existe que deux sources principales de financement : les cotisations sociales, patronales et salariales. A l'opposé, les autres régimes de retraite sont de véritables usines à gaz dont le financement et les allègements de cotisations sociales sont très difficiles à appréhender spontanément.

## Le financement global des retraites :

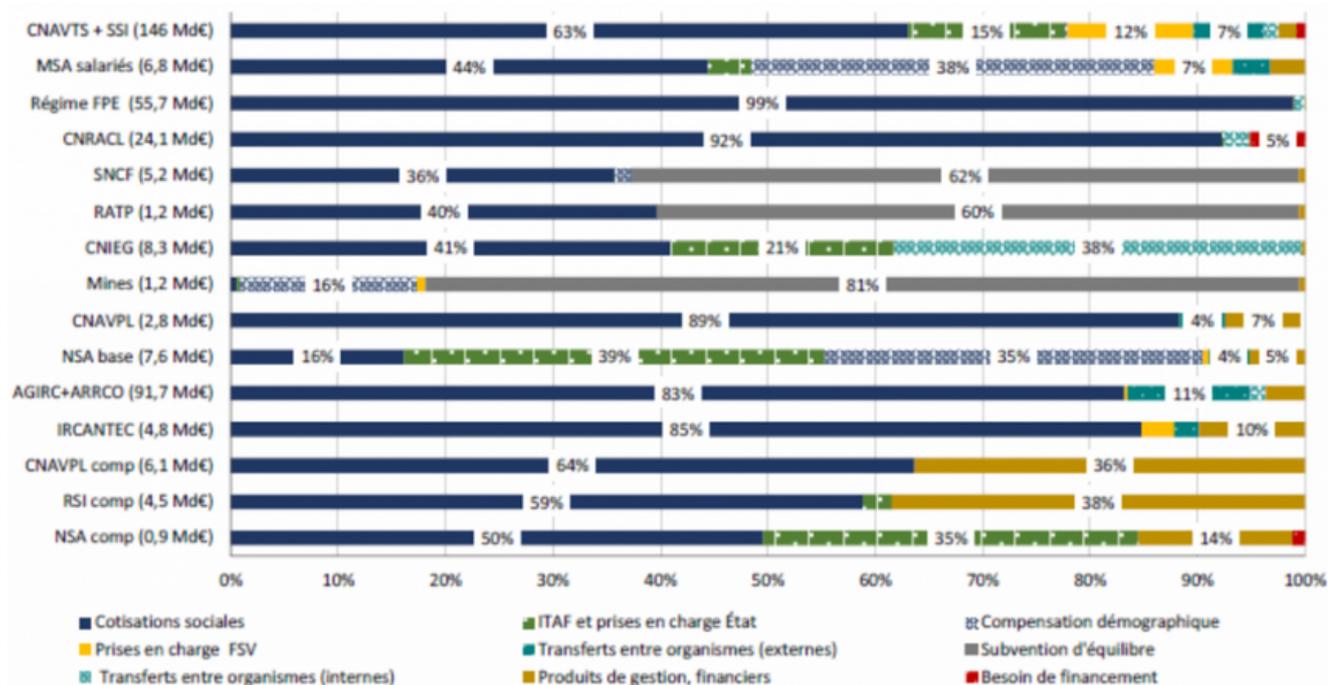
Le financement des systèmes de retraite repose sur trois piliers :

1- des cotisations sociales ( 2/3 du financement).

2- des recettes fiscales : comme la contribution sociale généralisée qui est justifiée d'une part par l'allocation de solidarité aux personnes âgées, la prise en charge forfaitaire des cotisations de retraite au titre de la validation gratuite des périodes non travaillées pour le régime général et les salariés agricoles et les politiques d'exonération de cotisations sur les bas salaires, dont le périmètre s'est étendu aux cotisations de retraites complémentaires en 2019.

3- des transferts de compensation démographique et d'équilibre entre régimes.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a établi un graphique qui permet de visualiser le dédale du financement des différents régimes de retraite :



Paradoxal de dénoncer le « déficit » caché des retraites des fonctionnaires comme un secret d'État alors que le financement des autres régimes de retraite provient en partie de ressources publiques multiples comme la CSG ( FSV) ou l'ITAF ; ce qui n'est pas le cas des régimes des fonctionnaires.

Le tableau ci-dessous établi par la fondation Ifrap ( <https://www.ifrap.org/retraite/21-des-ressources-de-notre-systeme-de-retraites-sont-de-discretes-subventions>) qui reprend ces données globalement indique que seulement 2/3 du système des retraites sont financés par les cotisations sociales. Leur calcul indiquant que l'État doit verser 40 milliards pour équilibrer les régimes des fonctionnaires et plus de 70 milliards pour équilibrer ceux du privé semble cohérent.

2021	Mds €	%
Cotisations	228	66%
Impôts et taxes affectés	46	13%
Subventions de l'Etat et des administrations sociales	71	21%
<i>Dont subvention Etat équilibre régime des agents publics</i>	45	
<i>Dont subvention autres régimes spéciaux</i>	7	
<i>Dont subvention autres branches de la Sécurité sociale</i>	14,1	
<b>Total dépenses de retraites</b>	<b>345 Mds €</b>	<b>100%</b>

## Mais alors pourquoi ce raffut médiatique et politique ?

Étrange en effet cet acharnement sur les fonctionnaires, même si cela n'a rien de nouveau.

### Des règles de calcul équitables :

Les règles de calcul des retraites des fonctionnaires « sédentaires » ( 80 % des fonctionnaires) ont été alignées sur celles du secteur privé notamment par les réformes de 2003 et 2010 que

ce soit en matière d'âge de départ, de durée de cotisations ou de calcul de décote. Le fantasme de l'avantage du calcul de la pension sur 6 derniers mois a été contredit par de nombreuses études successives, la dernière étant celle de la Dress (Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques) sur la génération 1958. En plus, les fonctionnaires sédentaires ne bénéficient pas de prime de départ en retraite.

Cependant, une minorité de fonctionnaires, au nom de la pénibilité de leur mission, bénéficient d'avantages qui leur permettent de partir théoriquement 10 ans avant l'âge légal pour la catégorie super active ( ex : policiers, égoutiers, surveillants pénitentiaires) ou 5 ans avant pour la catégorie active ( ex : aide-soignant, agent de salubrité, agent de police municipale). Les militaires bénéficient eux aussi de conditions plus favorables. Une surcotisation salariale explique en partie ces avantages.

En matière de pensions, que l'on compare le montant à situation identique, les taux de remplacement ou même le rapport entre cotisations versées et pensions perçues, les résultats entre public et privé sont identiques. Un pensionné actuel qui a cotisé 1 euro en moyenne en activité touche 1,5 euros en contre-partie au titre de sa retraite. Ce chiffre est multiplié par 3 ou 4 pour un parlementaire qui demeure le principal privilégié en la matière. Au niveau générationnel, du fait du déséquilibre démographique, les générations d'après guerre ont également été avantagées avec des taux de cotisation plus faibles et des durées de cotisations plus courtes tout en bénéficiant de montant de pensions plus élevé.

#### 4 millions de fonctionnaires et c'est stable depuis plus de 20 ans !

Journalistes et politiques aiment chaque année s'alarmer de l'augmentation supposée du nombre de fonctionnaires qui posséderaient de nombreux avantages très coûteux aux finances publiques. Comment peuvent-ils être aussi imprécis intellectuellement en confondant emplois publics et fonctionnaires ? Les contractuels de droit public ne participent pas au financement des régimes de retraites des fonctionnaires. Or, ce sont les emplois de contractuels qui expliquent la totalité de l'augmentation de l'emploi public. Les autres types de contrats ciblent les assistantes maternelles, les médecins ou encore les enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat.

Ainsi, contrairement à ce qu'affirment les médias et les politiques, le nombre de fonctionnaires est stable depuis 20 ans. Et, même si l'emploi public augmente en nombre, en proportion, sa croissance est moins rapide que celle de la population active totale. Cela alors que les métiers de service de la fonction publique connaissent des contraintes ( législation complexe et changeante) qui alourdissent leur charge de travail.

Le site le la DGFAP regroupe des données statistiques depuis 1975 sur l'étude des fonctions publiques. En comparant les données de 2003 et 2023, les tableaux suivants ont été établis

par la CFTC DGFIP des Hauts de France :

Année 2003 :

Nombre de titulaires	Nombre de non titulaires	
1,81M	0,25M	Etat
0,33M		Militaires
1,1M	0,3M	Territoriale
0,73M	0,2M	Hospitalière
3,97M	0,75M	Total Fonction Publique

Année 2022 :

Nombre de titulaires	Nombre de non titulaires	
1,51M	0,72M	Etat
0,31M		Militaires
1,42M	0,5M	Territoriale
0,8M	0,4M	Hospitalière
4,04M	1,62M	Total

Les emplois publics ont augmenté d'un peu plus 900 000 emplois ( de 4,72 M à 5,66 M) en 20 ans. Mais, le nombre de fonctionnaires est lui quasiment stable sur cette période ( inférieur à 100 000) et a augmenté d'à peine 2 % contre plus de 15 % pour la population active. Cette hausse s'explique par celle des effectifs des fonctionnaires territoriaux, une stagnation des emplois dans l'hospitalière et une baisse du nombre de fonctionnaires d'État. Cette faible augmentation a nécessairement eu des répercussions dans le financement du régime des fonctionnaires.

#### Conclusion :

S'il y a bien un déficit de régime de retraite qui n'est pas caché, c'est celui des fonctionnaires. Pour la simple et bonne raison qu'il est surmédiatisé, sur commenté par les politiques et qu'il est inscrit dans la loi. Le but semble donc de vouloir désigner les fonctionnaires comme les responsables du déficit public. Lourde charge pour à peine 4 millions d'individus. Pourquoi existe-t-il une telle désinformation sur les fonctionnaires visant à les dénigrer ? N'est-ce pas vers nos décideurs successifs qu'il faudrait plutôt chercher des responsabilités ?

Une solution au problème de financement avait pourtant été mise en place par Lionel Jospin, en 2002. Un fond de réserve pour les retraites avait été alimenté en espérant capitaliser 150 milliards en 20 ans. Malheureusement, en 2010, Nicolas Sarkozy a pris la décision d'arrêter l'alimentation de celui-ci. Pourquoi ?