

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Communication de M. Philippe JUVIN, rapporteur général, sur le provisionnement des retraites des fonctionnaires 2
- Présence en réunion..... 12

Mardi

7 juillet 2026

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 122

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président



La commission entend la communication de M. Philippe Juvin, rapporteur général, sur le provisionnement des retraites des fonctionnaires.

M. le président Éric Coquerel. Monsieur le rapporteur général, vous nous avez fait parvenir hier soir votre projet de communication sur la question du provisionnement des retraites des fonctionnaires. Je vous invite à présenter à la commission le résultat de vos travaux.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. La question des dépenses de retraite est évidemment centrale pour les retraités. Elle constitue également un enjeu majeur de finances publiques, puisqu'il s'agit du premier poste de dépenses publiques, représentant 25 % de l'ensemble, soit 422 milliards d'euros, dont 66,5 milliards d'euros pour les fonctionnaires de l'État et 28,8 milliards d'euros pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. La question des retraites ne concerne donc pas seulement les pensions des retraités actuels et futurs, mais touche également à l'équilibre des comptes publics. Comme vous le savez, le traitement comptable des retraites fait l'objet d'un débat, en raison des surcotisations supportées par l'État pour ses fonctionnaires. Selon un certain nombre d'observateurs, ce mécanisme conduit à sous-estimer fortement le déficit actuel des systèmes de retraite et, en réalité, à surestimer les moyens consacrés à certaines politiques publiques. Si l'on prend l'exemple du budget de l'éducation nationale, qui s'élève à un peu moins de 90 milliards d'euros, cette somme est ramenée à 65 milliards si l'on exclut les provisions destinées aux retraites. Je crois donc que cette question trouble la sincérité d'un certain nombre de débats sur les politiques publiques menées par l'État.

Le déficit des retraites de la fonction publique d'État est estimé, selon les méthodes de calcul, à 26 milliards d'euros, 29 milliards d'euros ou 42 milliards d'euros. M. Jean-Pascal Beaufret, qui a beaucoup travaillé sur cette question, a quant à lui évalué à 78 milliards d'euros le montant total obtenu en additionnant la fonction publique d'État, la fonction publique hospitalière, la fonction publique territoriale ou encore les régimes spéciaux. Tout dépend donc de la méthode retenue, mais il est en revanche certain qu'en raison de la démographie, les retraites futures des fonctionnaires ne sont pas assurées et seront probablement financées par la dette. La question que je me posais est donc la suivante : peut-on éviter la baisse annoncée des retraites des fonctionnaires, alors même que leur financement par le déficit conduit à faire supporter aux générations suivantes, par le biais de la dette, l'intégralité de ce surcoût ? Les calculs aujourd'hui établis montrent que les pensions de retraite pourraient baisser d'un peu moins de 80 % du salaire moyen par tête aujourd'hui à 45 % à l'horizon 2070. Le véritable sujet est donc celui-ci : les fonctionnaires d'aujourd'hui toucheront-ils une retraite, et de quel niveau ?

Plusieurs hypothèses académiques ont été avancées et j'ai auditionné un certain nombre de personnes afin d'identifier une voie possible. L'une des pistes ne consisterait ni à relever l'âge de départ à la retraite, ni à augmenter les cotisations, ni à baisser les retraites, mais à constituer une réserve, selon un mécanisme que j'ai qualifié de provisionnement des retraites des fonctionnaires. Il ne s'agit évidemment pas de provisionner les retraites déjà promises aux fonctionnaires en activité, car le coût serait considérable. La réflexion a donc porté sur une autre hypothèse : mettre en place ce provisionnement pour l'ensemble des futurs entrants dans la fonction publique. À compter d'une date donnée, tous les nouveaux fonctionnaires bénéficieraient ainsi du régime de retraite par répartition que nous connaissons aujourd'hui, même si celui-ci est appelé à voir son niveau de prestation diminuer, tout en disposant, en parallèle, d'un dispositif de provisionnement financé par l'employeur, destiné à garantir le versement de leur future pension.

Plusieurs difficultés se posent toutefois, la première étant de savoir comment abonder ce fonds de capitalisation. Il pourrait l'être par une surcotisation des futurs retraités, au risque, bien entendu, de créer une différence de traitement entre les nouveaux entrants, soumis à cette surcotisation, et les autres. Nous pourrions également envisager une sous-indexation des retraites, qui contribuerait, sous la forme d'un effort intergénérationnel, à la constitution de ce fonds. Une autre hypothèse consisterait à vendre des actifs de l'État, notamment dans le cadre de privatisations ou de cessions de biens immobiliers. Certaines simulations sont d'ailleurs assez intéressantes, même si elles demeurent très théoriques, la valorisation du patrimoine immobilier de l'État dépendant aussi de l'état du marché et de sa capacité à absorber un volume suffisant de biens. Le recours à un emprunt supplémentaire a également été suggéré par certains. Il a en effet été observé que les pays ayant constitué de telles réserves, comme le Québec, les Pays-Bas, la Suède ou l'Espagne, constatent tous, sur le long terme, une rentabilité du fonds ainsi constitué supérieure au coût de la dette. La difficulté est néanmoins évidente puisqu'un emprunt supplémentaire accroît le déficit maastrichtien, dans la mesure où celui-ci ne prend pas en compte les actifs, ce qui constitue un véritable enjeu politique.

La deuxième question porte sur la gouvernance de ce fonds. Nous disposons, en France, de quelques précédents qui permettent d'éclairer cette réflexion, en particulier celui du fonds de réserve pour les retraites (FRR). Si l'idée de sa création était pertinente, l'État y a progressivement trouvé une source de financement dans laquelle il a puisé. Pour autant, son bilan reste plutôt positif ; ce fonds a été très efficace, puisqu'il a reçu 32 milliards d'euros, en a versé 36 tout en disposant encore aujourd'hui de 21 milliards d'euros d'actifs. La mise en place d'un dispositif comparable supposerait donc d'en encadrer strictement la gouvernance afin d'empêcher l'État impécunieux d'aller prélever des ressources. J'ai ainsi formulé, dans ma communication, plusieurs propositions relatives aux modalités de gestion de ce fonds et aux garanties susceptibles de le prémunir contre de telles velléités.

Enfin, la communication aborde un troisième sujet : la manière de faire vivre ce fonds, autrement dit la façon dont ses ressources seraient investies. Deux approches peuvent être envisagées. La première consiste à considérer que ce fonds a pour seule vocation de financer les retraites des futurs fonctionnaires et de sécuriser leurs droits. Dans cette logique, il faudrait rechercher la meilleure rentabilité possible en investissant là où elle se trouve, aux États-Unis, en Asie ou plus largement sur les marchés internationaux. La seconde approche repose sur l'idée de faire de ce fonds un instrument au service de la vitalité de l'économie française. Une partie des sommes serait alors investie dans l'économie nationale, mais avec une contrepartie évidente, celle d'une rentabilité plus faible et, par conséquent, de perspectives moins favorables pour les futurs retraités de la fonction publique.

Voilà l'économie générale de cette proposition de provisionnement des retraites des fonctionnaires, l'idée étant avant tout d'ouvrir le débat. Si nous souhaitons engager une telle réforme, il faudra accepter qu'elle s'inscrive dans un temps long, ce qui constitue sans doute la principale difficulté à surmonter. Elle exige en effet une constance politique sur plusieurs décennies, précisément ce qui a fait défaut aux tentatives précédentes.

Une chose, en revanche, me paraît acquise, et les chiffres l'étayent : si nous ne trouvons pas de solutions nouvelles pour renforcer le financement des retraites des fonctionnaires, les futurs retraités de la fonction publique seront confrontés à une dégradation importante de leur niveau de pension. Je pensais citer une étude, que j'attribue, de mémoire, à Gabriel Zucman, mais je n'ai malheureusement pas réussi à la retrouver malgré mes recherches dans mes archives. Je me souviens simplement l'avoir lue au début de l'année 2021. Elle indiquait qu'à législation constante, un fonctionnaire de catégorie C de la fonction publique

territoriale, né après 1983, percevrait une pension inférieure au seuil de pauvreté. Je ne peux toutefois pas garantir cette référence. En revanche, le constat suivant est parfaitement établi : le taux de remplacement tomberait à 45 % du salaire moyen par tête à l'horizon 2070, ce qui constitue une perspective particulièrement préoccupante.

M. le président Éric Coquerel. Je formulerais d'abord quelques observations avant d'en venir à mes questions, qui, vous vous en doutez, ne seront pas dépourvues d'esprit critique. Si je souhaite commencer par ces remarques, c'est d'abord parce que nous parlons des retraites, sujet qui a donné lieu à une mobilisation sociale historique en 2023 et sur lequel certains candidats à l'élection présidentielle demeurent, à ce stade, particulièrement silencieux. Ensuite, parce que les enjeux, à la fois sociaux et financiers, sont considérables et engageant, sans exagération, une part de notre projet de société.

Je ne surprendrai personne en disant que je ne crois pas que la retraite par capitalisation constitue la solution. La première raison est que l'État organise lui-même le déséquilibre du régime de retraite par répartition des fonctionnaires. C'est lui qui décide de contenir les rémunérations des agents publics et de ne faire porter les cotisations que sur une partie de celles-ci, alors même que les primes occupent une place importante dans ces rémunérations, et de remplacer des fonctionnaires par des contractuels, ce qui réduit les ressources du régime. La seconde raison est que la capitalisation n'offre pas, à mes yeux, les garanties de sécurité que supposerait un système financier stable. Or celui-ci ne l'est pas. D'une part, l'intelligence artificielle est susceptible d'alimenter des bulles d'investissement et je continue à redouter un retournement lorsque l'on constatera qu'elle n'améliore pas autant qu'espéré la productivité du travail. D'autre part, certaines orientations de politique publique ne vont pas dans le sens d'une plus grande stabilité financière. Je pense notamment à la relance de la titrisation, défendue ici même par le nouveau gouverneur de la Banque de France et par la plupart des autorités financières françaises, qui me paraît tirer insuffisamment les enseignements des crises financières passées.

Je voudrais enfin revenir sur une idée qui me semble inexacte, selon laquelle la capitalisation est plus rentable que la répartition. À mon sens, plusieurs éléments démontrent le contraire. D'abord, plus les pensions sont élevées, plus les titres cédés par les retraités sont coûteux. Ensuite, lorsque le taux de rendement de long terme dépasse le taux de croissance de l'économie, la part de la richesse revenant aux retraités qui vendent leurs titres progresse au détriment de celle des actifs qui les achètent. Le financement des pensions continue donc bien de peser sur les générations futures. Enfin, le rendement des actions demeure par nature incertain. Sauf à investir exclusivement dans des titres offrant les rendements les plus élevés, les investisseurs ne peuvent espérer obtenir avec certitude un revenu supérieur à celui procuré par un système de retraite par répartition.

J'en viens à mes quatre questions, la première portant sur votre choix de concentrer votre communication sur la fonction publique. Vous proposez certes, plus loin dans votre communication, d'étendre la capitalisation aux autres régimes, mais les fonctionnaires demeurent au cœur de votre réflexion. Pour quelle raison le régime des salariés ou les régimes spéciaux auraient-ils, selon vous, moins besoin d'un tel dispositif ? Cette focalisation répond-elle uniquement à des considérations méthodologiques ?

Ma deuxième question porte sur le double financement qu'impliquerait ce provisionnement. Vous estimez que les employeurs publics devraient contribuer à la fois au paiement des retraites actuelles et à l'alimentation du régime par capitalisation destiné aux pensions futures, ce qui permettrait, selon vous, de rendre plus visible le coût complet d'un

fonctionnaire. Cette présentation me paraît inexacte car, durant les premières décennies, cela majorerait le coût complet d'un fonctionnaire puisque celui-ci cotiserait simultanément pour les pensions versées aujourd'hui et pour celles qui le seront demain. Quel est votre avis sur ce point ?

Ma troisième question porte sur l'équité intergénérationnelle. Vous considérez que le fait de ne pas reporter la charge des retraites sur les générations futures permettrait de la renforcer. Ce raisonnement peut toutefois être discuté. Pendant les quelques décennies nécessaires à la montée en charge du système par capitalisation, les générations actives ne subiraient-elles pas une forme de double peine, puisqu'elles devraient continuer à financer les pensions déjà liquidées tout en contribuant à la généralisation du provisionnement ? Est-ce bien ainsi qu'il faut comprendre votre proposition ?

Enfin, ma quatrième question porte sur la manière dont le capital ainsi accumulé serait placé. Vous semblez traiter assez rapidement la politique de placement qui accompagnerait la réforme préconisée, tout en affirmant que la recherche de rendement devrait primer le seul financement de l'économie française. Faut-il en déduire que les personnes auxquelles cette épargne provisionnée serait imposée n'auraient aucune prise sur les choix d'investissement ? Votre proposition donne surtout le sentiment qu'en introduisant une part de capitalisation, vous faites prévaloir la loi du marché sur la solidarité nationale, avec tous les risques concrets que cela comporte.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Tout d'abord, même si je ne pense pas que la capitalisation puisse se substituer au système par répartition, j'observe que ce dernier, compte tenu de l'évolution démographique et de l'état de nos finances publiques, conduira inexorablement à une diminution des rentes versées. Le paradoxe est d'ailleurs que la capitalisation existe déjà. Elle existe d'abord à titre individuel, pour ceux qui ont les moyens d'y recourir, par exemple au travers d'un plan d'épargne retraite (PER). Elle existe également, de manière beaucoup plus limitée, pour les fonctionnaires, avec le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (Rafp), qui porte sur les primes dans la limite de 20 % du revenu brut. Enfin, certains régimes spéciaux y ont également recours. Le cas de la Banque de France est, à cet égard, particulièrement intéressant puisque le régime spécial de ses agents titulaires couvre désormais l'intégralité de ses engagements de retraite actuels et futurs, qui sont intégralement provisionnés depuis la fin de l'exercice 2019. La capitalisation n'est donc pas une idée nouvelle. Elle est simplement réservée, selon les cas, aux épargnants les plus aisés, à certains régimes spéciaux ou à une part limitée de la rémunération des fonctionnaires. C'est la raison pour laquelle je m'interroge sur l'opportunité d'élargir le Rafp.

Vous avez ensuite raison de souligner que, si le fonds de provisionnement était alimenté par une surcotisation, il en résulterait une double contribution. L'employeur devrait continuer à financer le système par répartition tout en acquittant une cotisation supplémentaire avec, à la clé, une inégalité évidente entre les nouveaux fonctionnaires et les agents déjà en poste. C'est précisément pour cette raison que j'explore d'autres pistes. Je pense notamment à la mobilisation des actifs de l'État ou encore à l'exemple québécois, où le choix a été fait de recourir chaque année à un emprunt supplémentaire pour alimenter les réserves. J'ai d'ailleurs procédé à plusieurs évaluations du niveau d'emprunt qui serait nécessaire. Je partage donc votre analyse sur la difficulté que représenterait cette double contribution, ce qui m'a conduit à rechercher des solutions alternatives.

S'agissant de la question du capital, il est intéressant d'observer la stratégie d'investissement du FRR. La création de ce fonds en 1999 était une très bonne idée. S'il n'avait

pas cessé d'être abondé à la fin des années 2000 et n'avait pas été pillé par l'État, il aurait dû atteindre environ 150 milliards d'euros en 2020. Aujourd'hui, 45 % de ses actifs sont investis en actions, dont 16 % dans la zone euro, le reste étant placé là où les perspectives de rendement sont les plus favorables. Je n'ai pas de réponse définitive sur ce point, mais deux logiques peuvent être envisagées. Si l'objectif premier est d'assurer le financement des retraites des fonctionnaires, il est cohérent de rechercher la meilleure rentabilité possible à l'échelle mondiale. Si, en revanche, on souhaite également soutenir l'économie française, ce qui est tout à fait légitime, il faut accepter une rentabilité plus faible, de l'ordre de 0,5 % à 1 %. Le Rafp illustre d'ailleurs cette approche prudentielle, puisque ses placements en actions sont plafonnés à 40 %.

Je me suis également interrogé sur la possibilité qu'un tel système fasse faillite en cas d'écroulement de la Bourse et j'ai donc examiné les précédents en la matière, auxquels je consacre une page de la communication. Tous les exemples de faillite présentent un point commun : ils résultent de pratiques frauduleuses ou d'une gestion manifestement imprudente des actifs. Si un tel dispositif devait être mis en place, il reposerait sur des actifs gérés, au moins indirectement, par la puissance publique. C'est là toute la difficulté : confier leur gestion à l'État expose au risque qu'ils soient utilisés à d'autres fins, comme l'a montré l'exemple du FRR. Il faudra donc trouver un véhicule de gouvernance adapté, et je formule plusieurs pistes à cet égard. Toute la question est de savoir quel type de fonds pourrait conserver une philosophie publique sans en présenter les inconvénients.

M. Philippe Lottiaux (RN). Je crois que nous nous retrouvons sur trois constats. Le premier est le regret partagé de voir le FRR progressivement affaibli. Vous avez raison de le rappeler : il s'agissait d'une bonne idée et, si ce fonds avait été préservé, nous ne serions peut-être pas dans la situation actuelle. Le deuxième est que le déficit des retraites des fonctionnaires est aujourd'hui financé par le déficit public et par la dette. Le troisième est que l'on peut difficilement envisager soit une forte hausse des cotisations, soit une baisse importante des pensions.

Vous avancez plusieurs scénarios qui méritent d'être examinés. Nous savons bien que la capitalisation devra probablement occuper une place plus importante à l'avenir, sans pour autant devenir prédominante, car nous n'aurons jamais les moyens de provisionner l'intégralité des engagements. La difficulté est précisément que nous ne parvenons pas à identifier la solution la plus adaptée. Le recours à l'emprunt peut constituer une piste, mais il est aujourd'hui difficile d'envisager un endettement supplémentaire sur les marchés. Vous évoquez également un élargissement du Rafp, qui mérite sans doute d'être approfondi. Toutefois, une telle évolution risquerait de faire peser un effort supplémentaire sur les fonctionnaires eux-mêmes, sauf si elle reposait sur le volontariat, ainsi que sur les employeurs publics locaux, dont beaucoup, notamment parmi les départements, connaissent déjà des contraintes budgétaires très fortes.

Ma première question porte sur les raisons de l'ampleur du déficit actuel. Comment celui-ci a-t-il pu se creuser à ce point alors que le nombre de fonctionnaires n'a jamais été aussi élevé ? Comment expliquez-vous ce décalage ?

Ensuite, parmi les pistes de réforme, ne faudrait-il pas s'interroger sur la distinction entre les titulaires et les non-titulaires ? Une évolution consistant à intégrer ces derniers dans un régime commun ne pourrait-elle pas constituer une partie de la réponse ?

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Si j'ai choisi de consacrer ce travail aux retraites des fonctionnaires, c'est avant tout pour des raisons méthodologiques. J'ai souhaité circonscrire la réflexion à cette population afin de pouvoir approfondir le sujet, mais le débat reste ouvert.

S'agissant de la capitalisation, mes propos sont également destinés à certaines personnalités politiques qui envisagent de se présenter à l'élection présidentielle. La réforme des retraites ne se confond pas avec la capitalisation ; elle peut y contribuer mais, pour autant, elle ne résout pas la question du financement des retraites, du moins pas à l'horizon des 25 ou 30 prochaines années. La capitalisation est peut être une réponse, mais à tout le moins, elle est très partielle.

Vous m'interrogez ensuite sur le niveau du déficit, alors même que le nombre de fonctionnaires n'a jamais été aussi élevé. L'explication tient au fait que le nombre de pensionnés a augmenté beaucoup plus rapidement que celui des actifs. J'ajoute que le taux de cotisation patronale dans la fonction publique atteint 82 %, contre une moyenne de l'ordre de 16 à 17 % dans les autres régimes. Cette surcotisation, supportée par l'État, traduit précisément le déséquilibre démographique entre actifs et retraités.

Sur le recours à l'emprunt, je vous invite à examiner l'exemple québécois qui montre que, sur des horizons de 10 à 30 ans, la rentabilité des placements demeure de l'ordre de 4 % supérieure au coût de la dette, y compris en tenant compte des grandes crises intervenues au cours de cette période. C'est tout l'intérêt de fonds qui peuvent investir sur le très long terme sans être soumis à une exigence de rentabilité immédiate. Cette dimension du temps long me paraît absolument essentielle.

Enfin, si nous pouvions, plus largement, provisionner les retraites de l'ensemble des actifs, autrement dit constituer progressivement des réserves, je pense que nous disposerions d'un système vertueux. Quant au risque de tout perdre en cas de crise, les expériences passées tendent à montrer que ce n'est pas le cas. De plus, si une crise mondiale d'une ampleur exceptionnelle devait survenir, le système par répartition ne serait pas davantage préservé.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur général, je crois qu'il existe, à la base de votre raisonnement, une difficulté de méthode. À mon sens, on ne peut pas parler d'un déficit des retraites des fonctionnaires, car celles-ci ne relèvent pas d'une caisse comparable à celle du régime général, mais sont financées par un compte d'affectation spéciale (CAS). La différence est essentielle. Dans le régime général, il existe ainsi des recettes identifiées, provenant des cotisations versées par l'ensemble des employeurs, qui alimentent directement le financement des pensions. Pour les fonctionnaires, en revanche, il n'existe pas de recette de cette nature : la seule ressource est celle de l'État, c'est-à-dire l'impôt.

On peut donc naturellement discuter du niveau des cotisations ou de leur assiette, mais le taux de cotisation employeur ne correspond pas, en réalité, à une recette particulière. Prenons l'exemple d'un enseignant : la cotisation employeur est financée par les crédits budgétaires alloués au ministère de l'éducation nationale, eux-mêmes issus de l'impôt, avant d'être reversée à l'État au titre du compte d'affectation spéciale. En définitive, la seule recette est la recette fiscale. Dans ces conditions, raisonner en termes de déficit me paraît peu pertinent, la véritable question étant celle du montant que l'État doit consacrer au paiement des pensions des fonctionnaires.

Si l'on souhaite malgré tout raisonner à partir du taux de cotisation employeur – qui n'a pas de réalité propre, il atteint aujourd'hui 82 % uniquement parce qu'il est ajusté pour tenir compte du déséquilibre démographique et faire apparaître un équilibre. Son niveau particulièrement élevé s'explique donc par ce seul facteur.

J'ajoute qu'il est inexact d'affirmer qu'il n'y a jamais eu autant de fonctionnaires car, si l'emploi public a effectivement augmenté, le nombre de cotisants au régime de retraite de la fonction publique d'État, lui, a diminué, passant de 1,8 million en 2017 à 1,6 million aujourd'hui, soit 200 000 cotisants de moins. Cette évolution s'explique par le fait qu'une part croissante des emplois publics est désormais occupée par des contractuels, qui ne cotisent pas au régime des pensions de la fonction publique d'État mais au régime général. C'est cela qui est à l'origine de cette forme de déséquilibre.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Le constat qui s'impose est qu'il y a aujourd'hui proportionnellement davantage de fonctionnaires retraités que de fonctionnaires en activité qu'auparavant. Dans un système de retraite par répartition, cette évolution démographique constitue, qu'on le veuille ou non, une difficulté.

Vous avez également raison d'affirmer qu'en théorie, si la rémunération des fonctionnaires était multipliée par dix, les recettes de cotisations augmenteraient dans les mêmes proportions et l'équilibre serait, par définition, plus facile à atteindre. Mais cette hypothèse est-elle réaliste ? Entre un taux de cotisation patronale de 82 % dans la fonction publique et un taux moyen de 16,5 % dans le secteur privé, il existe un écart considérable.

Ce qui me surprend, c'est l'opposition d'une partie de la gauche à l'idée de la capitalisation. Aujourd'hui, celle-ci est de fait réservée à ceux qui ont les moyens d'y recourir à titre individuel, alors qu'il me semblerait plus conforme à l'intérêt général de développer une forme de capitalisation collective. C'est, au fond, le point sur lequel nous divergeons. Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder ce qu'aurait pu devenir le FRR. S'il avait été abondé comme cela était prévu à l'origine, il aurait atteint environ 150 milliards d'euros en 2020 et produirait probablement aujourd'hui entre 7 et 8 milliards d'euros de revenus par an. Or il est désormais envisagé de le mettre à contribution à hauteur de 1,4 milliard d'euros par an entre 2025 et 2033.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Effectivement, la difficulté tient avant tout au poids des engagements passés, et non à la situation actuelle. Comme cela a été rappelé, le nombre de fonctionnaires a diminué, ce qui réduit le nombre de cotisants, tandis que le nombre de pensionnés continue d'augmenter. C'est ce déséquilibre qui alourdit progressivement la charge du système.

Je voudrais également faire une remarque à propos de la capitalisation des fonctionnaires. Ce dispositif est ancien et largement connu dans la fonction publique, puisqu'une grande partie d'entre eux y a déjà recours, à titre individuel, au travers de la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique (Préfon).

Si j'ai bien compris, les dépenses du compte d'affectation spéciale *Pensions* s'élèvent à 67 milliards d'euros par an et sont intégralement prises en compte dans le déficit public. Ce qui m'interpelle surtout, c'est la perspective que vous décrivez pour les années à venir, avec un taux de remplacement qui tomberait à 45 % du revenu par tête en 2070. Si les jeunes générations ne mesurent pas aujourd'hui ce qui les attend, il faudra bien, à un moment, anticiper cette évolution.

J'ai une question à propos du tableau figurant à la page 33, relatif au rendement réel annuel moyen des fonds de réserve dans plusieurs pays. Comment expliquez-vous que les États-Unis et l'Espagne affichent une rentabilité aussi faible ?

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Ce qui me paraît intéressant dans ce tableau, c'est qu'à chaque pays, sont associées plusieurs barres correspondant à différentes périodes d'observation, ce qui explique les écarts de rentabilité. C'est pourquoi il faut surtout s'intéresser à la barre la plus foncée, qui retrace les performances sur 20 ans. On constate alors que, sur un tel horizon, la plupart des pays obtiennent des niveaux de rentabilité loin d'être négligeables, à l'exception de la France, pour les raisons que vous connaissez.

S'agissant des États-Unis, les données présentées ne portent en réalité que sur une part très limitée des régimes de retraite, à savoir les régimes publics. Pour l'essentiel, les retraites y relèvent du secteur privé et reposent sur une logique différente. Ce n'est pas le modèle que je défends. Ce que je propose, c'est un système dans lequel la solidarité permettrait à chacun de bénéficier à la fois d'une retraite par répartition et d'un dispositif de provisionnement.

Reste la question de savoir comment empêcher l'État de puiser dans un tel fonds. J'examine plusieurs pistes dans ma communication. L'une d'elles consisterait à ce que chaque assuré puisse suivre précisément, tout au long de sa carrière, le niveau de son provisionnement. Une telle transparence constituerait sans doute un levier politique puissant pour dissuader l'État de prélever des ressources dans de tels comptes individuels.

M. Arnaud Bonnet (EcoS). Je voudrais revenir sur la question du taux de cotisation et du CAS *Pensions*, notamment en ce qui concerne l'éducation nationale. Cela a une importance fondamentale pour la lecture du budget de ce ministère. L'Institut des politiques publiques et le Conseil d'analyse économique ont notamment publié des analyses pointant une surévaluation de ce taux. Avez-vous également travaillé sur ce point ? Par ailleurs, le président Coquerel a précédemment rappelé que le taux de cotisation pour les fonctionnaires s'applique à une assiette différente de celle du privé. Elle est plus large pour les salariés du privé, qui cotisent sur leur salaire brut, tandis que pour les fonctionnaires d'État, l'assiette est le traitement brut hors primes. Nous savons que ces primes ont été fortement augmentées dans un certain nombre de ministères pour compenser la non-augmentation du point d'indice, ce qui n'a d'ailleurs pas été le cas pour les enseignants. Cette réflexion sur le taux et l'assiette me semble importante pour disposer d'une bonne lecture des chiffres et d'une bonne compréhension des enjeux. Avez-vous eu un regard, lors de vos travaux, sur ce taux de cotisation ?

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Le Rafp est un régime par capitalisation géré par les partenaires sociaux, ce qui est très intéressant. Il ne s'applique que sur une assiette très limitée, qui est constituée justement des primes, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut, avec un taux de cotisation de 10 %. Une des possibilités serait donc d'élargir l'assiette du Rafp et de faire en sorte que l'ensemble de la rémunération soit pris en compte, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. François Jolivet (HOR). Merci, monsieur le rapporteur général, de poser ce sujet sur la table de la commission des finances. Vous vous limitez à la fonction publique d'État, parce que nous sommes à la commission des finances. Pour autant, j'ai le sentiment que vous n'êtes pas allé jusqu'au bout. Pourquoi ne pas imaginer l'hypothèse d'aligner tout le monde sur un seul et même régime de retraite, y compris en le faisant gérer par d'autres que l'État, en obligeant ce dernier à cotiser et donc à prévoir ?

Par ailleurs, la situation de la fonction publique territoriale mérite également d'être examinée. La part des contractuels y progresse fortement et près de 30 % des agents sont désormais employés en CDI. Dans le même temps, leur propre caisse est déficitaire parce que le niveau des cotisations employeurs est insuffisant. En pratique, les collectivités territoriales font ainsi supporter à l'État une partie du coût de ce déséquilibre, ce qui peut paraître paradoxal alors même que la masse salariale de la fonction publique territoriale augmente de plus de 6 % par an. Quant à la fonction publique hospitalière, le niveau de provisionnement y est, si je ne me trompe pas, quasiment nul. J'aimerais vous entendre sur ce point. Cette réflexion ne pourrait-elle pas être l'occasion de sortir du système actuel de compte d'affectation spéciale ? Dans le secteur privé, le principal fonds de capitalisation est aujourd'hui celui des retraites complémentaires Agirc-Arrco. Il s'agit d'un investisseur majeur sur les marchés financiers : lorsque les entreprises du CAC40 réalisent de bonnes performances, ce fonds en bénéficie également, puisqu'il recherche les meilleurs rendements. Il existe donc déjà un modèle de capitalisation collective, géré par les partenaires sociaux. Pourquoi n'êtes-vous pas allé jusqu'au bout de votre raisonnement en proposant de faire de l'État un employeur comme les autres, qui financerait les retraites de ses agents en les provisionnant ? Les actuaires disposent aujourd'hui des données nécessaires pour évaluer ces engagements.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je ne suis pas allé dans cette direction parce que j'ai choisi, dans un premier temps, de limiter la réflexion à une population ciblée. C'était un choix méthodologique, d'autant qu'il existait, sur ce sujet, une littérature académique, ce qui n'était pas le cas pour l'ensemble des autres catégories. Vous avez toutefois raison d'affirmer que la véritable question est celle de l'étape suivante. Vous soulevez également un point essentiel : en réalité, la capitalisation, personne n'en veut mais tout le monde en fait. Les fonctionnaires à travers le Rafp et les individus avec des régimes privés. J'ai d'ailleurs recensé, à la page 16 de ma communication, l'ensemble des régimes de retraite par répartition qui disposent de réserves. Celles-ci répondent d'abord à un objectif de bonne gestion, puisqu'il est normal qu'un régime conserve une partie de ses ressources. En réalité, tous ces fonds sont placés. Ainsi, l'Agirc-Arrco dispose de 113 milliards d'euros de réserves, soit 14 mois de prestations d'avance, tandis que le régime complémentaire des indépendants détient 23 milliards d'euros de réserves, soit 107 mois de prestations d'avance, ce qui commence à se rapprocher d'une logique de capitalisation.

C'est ce qui rend le débat assez paradoxal, et vous ouvrez des pistes que je serai très heureux d'approfondir.

M. Charles de Courson (LIOT). Votre communication s'inscrit, d'une certaine manière, dans le prolongement de celle que j'avais présentée lorsque j'étais rapporteur général, consacré à la recherche des principales causes des surcoûts du régime de retraite des fonctionnaires de l'État par rapport à celui des salariés du régime général.

Votre communication présente, à mes yeux, deux mérites. Le premier est de rappeler que la capitalisation existe déjà, puisqu'on la retrouve dans les professions libérales, dans les régimes complémentaires, à la Banque de France – bien que le régime soit en extinction –, au sein du Rafp pour les fonctionnaires de l'État, mais aussi dans le régime Préfon, que j'avais contribué à intégrer au PER par un amendement. La différence est que ce dernier n'a pas de caractère obligatoire. Le second mérite de votre communication est de rappeler que la capitalisation n'a pas vocation à remplacer la répartition puisqu'elle constitue un mécanisme complémentaire, qui vient s'y ajouter.

Je souhaiterais toutefois formuler deux observations. Vous indiquez que le régime Préfon, comme les PER de manière plus générale, bénéficie principalement aux ménages les plus aisés. La réalité est un peu plus nuancée, puisqu'il existe également des PER collectifs dans les entreprises, même si ce n'est pas le cas dans la fonction publique d'État. Vous évoquez par ailleurs la soulte versée par France Télécom au titre de la prise en charge par l'État des retraites des personnels ayant conservé leur statut de fonctionnaire. Vous rappelez que la soulte s'est élevée à 7,7 milliards d'euros au total. Savez-vous cependant que le déficit de la seule partie correspondant à France Télécom et à La Poste atteint 7 milliards d'euros par an ? Cette soulte n'est donc absolument pas représentative de l'avantage.

J'en viens maintenant au fond du sujet. Une première option consisterait à mettre en extinction le régime des fonctionnaires de l'État ainsi que celui des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, comme cela a été fait pour de nombreux régimes spéciaux : les affiliés actuels y demeureraient, tandis que tous les nouveaux entrants relèveraient du régime général. À terme, en l'espace d'une trentaine d'années, cela permettrait d'aligner les régimes de l'ensemble des Français. Une seconde option serait, plutôt que de créer une caisse alimentée progressivement, dont les placements dégageraient un rendement supérieur au coût de l'emprunt contracté pour la financer, de rendre les PER obligatoires, non pas seulement pour les fonctionnaires, mais pour l'ensemble des actifs. Pour les salariés du privé, cela passerait par des négociations de conventions collectives destinées à généraliser les PER, comme certaines entreprises privées l'ont déjà fait, ce qui conduirait, dans le même temps, à mettre en extinction le Rafp, qui n'aurait alors plus vocation à être maintenu.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je partage votre analyse. À mes yeux, ce travail constitue une première étape, volontairement centrée sur les fonctionnaires. L'évolution que vous décrivez est probablement celle vers laquelle il faudra tendre. Vous évoquez la capitalisation collective obligatoire, et je vous rejoins sur ce point. La véritable difficulté réside dans le passage d'un système à l'autre, autrement dit dans le financement de la période de transition, qui s'étendra nécessairement sur de nombreuses années. Les PER d'entreprise, qui représentent déjà environ 25 % de l'ensemble des PER en termes de capitalisation, constituent l'une des pistes possibles.

Je partage donc votre avis, mais mon travail était plus modeste. Je souhaitais avant tout poser la question du provisionnement et, si j'ai retenu ce terme, c'était pour éviter d'enfermer le débat dans une opposition entre capitalisation et répartition. Le provisionnement consiste simplement à mettre de l'argent de côté, et c'est cette idée que je voulais faire passer. Elle vaut pour les fonctionnaires mais également, à terme, pour l'ensemble des actifs. D'ailleurs, toutes les mesures d'incitation mises en place depuis des années poursuivent, au fond, le même objectif : encourager les Français à mettre de l'argent de côté. Qu'est-ce que cela traduit, sinon une logique de provisionnement ?

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 7 juillet 2026 à 16 heures 30

Présents. - M. Jean-Pierre Bataille, M. Arnaud Bonnet, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Catherine Dellong Meng, M. Emmanuel Fouquart, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Aurélien Le Coq, M. Philippe Lottiaux, M. Emmanuel Mandon

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Pierre Henriet, M. Nicolas Metzdorf, Mme Christine Pirès Beaune, M. Charles Sitzenstuhl, M. Emmanuel Tjibaou, M. Nicolas Tryzna

Assistait également à la réunion. - M. Thierry Liger