

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 17 octobre 2019 à 9h30
« Financement des retraites et bouclage macroéconomique »

Document n° 2

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

État des lieux du financement du système de retraite

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

État des lieux du financement du système de retraite¹

Le système de retraite français repose quasi exclusivement sur la répartition qui met en relation deux types d'acteurs : les actifs paient les cotisations et les retraités les reçoivent sous forme de pension.

Dans ce cadre, son financement repose sur un triple enjeu : un enjeu budgétaire pour assurer son équilibre financier et sa soutenabilité à long terme ; un enjeu social afin de maintenir l'adhésion des assurés au système par répartition et un enjeu économique, comme le montrent les **documents n° 4 à 6** de cette séance.

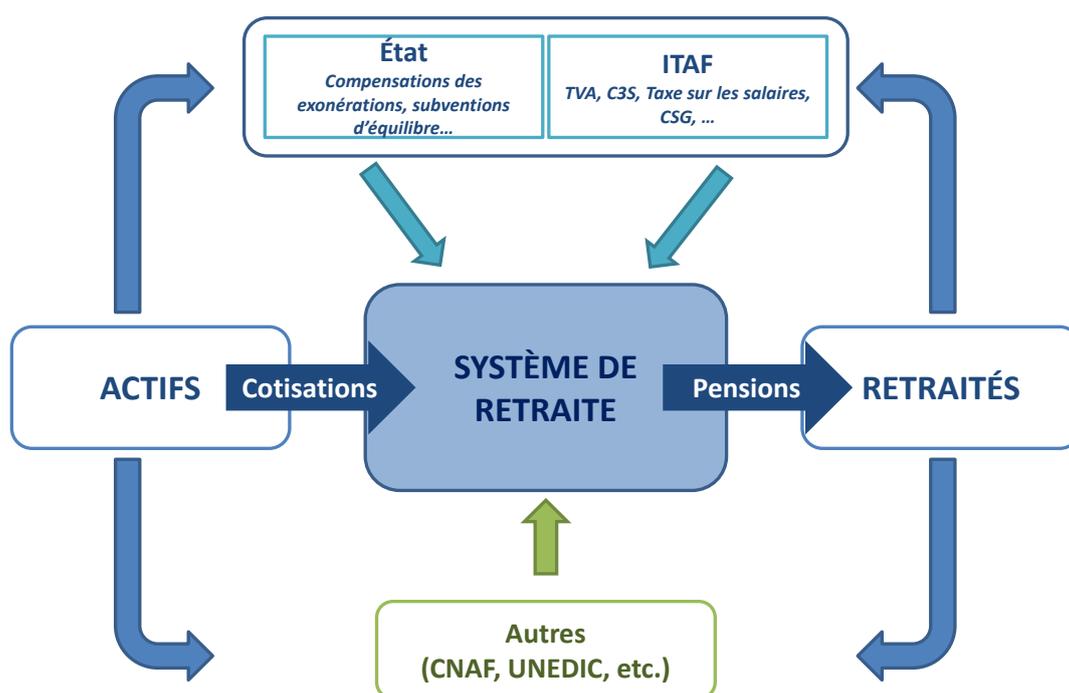
Entre 1987 et 2018, la part des ressources du système de retraite dans le PIB a progressé de 3,5 points, à l'instar de celle des dépenses de retraite. Pour autant, leur structure a été profondément modifiée depuis 30 ans. En particulier, la part des cotisations assises sur les revenus d'activité dans les ressources a diminué de 10 points environ, pour représenter, en 2018, 80 % du total du financement des retraites en France.

Ces évolutions sont le fruit de plusieurs tendances et notamment des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires afin de modérer le coût du travail pour favoriser l'emploi de cette catégorie de travailleurs. Cette perte de recettes pour la Sécurité sociale a été compensée soit par la voie budgétaire, soit par la voie fiscale. Une autre tendance a été la création, en 1993, du Fonds de solidarité vieillesse qui finance des avantages de solidarité non contributifs (dont le minimum vieillesse) et dont les ressources sont assises sur la fiscalité. La création de la CSG et sa participation au financement du système de retraite a également modifié la structure des ressources à partir de 1994. Enfin, la création du forfait social à compter de 2009, afin de faire participer les sommes issues de l'épargne salariale qui échappaient jusqu'alors aux cotisations (mais pas à la CSG) au financement de la protection sociale, a constitué une dernière évolution.

Ce document revient dans la première partie sur la contribution des différentes ressources au financement du système de retraite depuis 30 ans, et à leur évolution. La partie 2 expose ensuite la répartition du financement du système de retraite par type d'assiettes économiques sollicitées. Enfin, la partie 3 tente de manière plus exploratoire d'estimer quels sont les agents économiques qui contribuent finalement au système de retraite.

¹ Ce document constitue une actualisation de la présentation d'Anthony Marino au colloque du COR du 12 décembre 2016.

Figure 1 - Financement et répartition



Source : SG-COR

1. Le financement du système de retraite est principalement assuré par les cotisations sociales

En 2018, les ressources du système de retraite se sont élevées à 322,4 milliards d'euros², soit 13,7 % du PIB.

80,3 % du financement du système de retraite proviennent des cotisations sociales (259 milliards d'euros) – dont près de 40 milliards d'euros de contribution de l'État en tant qu'employeur au régime de la fonction publique de l'État (FPE), comptabilisés conventionnellement dans les cotisations. Le reste des ressources est constitué d'impôts et taxes affectés (ITAF) à hauteur de 37,3 milliards d'euros (11,6 %, dont 4 % au titre de la CSG) et d'autres ressources qui proviennent des prises en charge de l'État (3,2 %, pour l'essentiel des subventions d'équilibre de certains régimes spéciaux), de transferts d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale (4,1 %) ou encore d'autres fonds, tels que le fonds pénibilité (0,8 %). À noter que cette répartition peut être variable selon les régimes, qui peuvent en outre bénéficier des transferts de compensation interne au système de retraite et donc non décrits ici (voir l'annexe 1 sur la structure de financement par régime).

La part des cotisations dans le PIB (y compris FSV à partir de 1993) est passée de 8,5 % en 1987 à 11 % en 2018, soit une hausse de 2,5 points, moins élevée que celle des ressources totales. En conséquence, la part des cotisations dans le financement du système de retraite a baissé, de l'ordre de 7,6 points. Deux tendances se sont opposées : d'une part les allègements

² Hors produits et charges financières, dotations et reprises sur provisions, hors produits financiers et hors recours à la dette ou aux réserves pour couvrir les besoins de financement.

de cotisations patronales sur les bas salaires ont eu un effet à la baisse sur la part des cotisations dans le PIB mais cette tendance a été contrebalancée par les hausses des taux de cotisations dans les régimes de base et complémentaires, notamment sur le passé récent.

Si la part des financements externes dans leur ensemble semble relativement stable sur la période, autour de 1 % du PIB, soit entre 8 % et 10 % des ressources totales du système de retraite, cette stabilité résulte elle aussi de plusieurs évolutions contraires.

Les transferts externes proviennent en premier lieu de de la branche famille, qui finance les droits à retraite liés aux enfants et de l'UNEDIC, pour les droits liés aux périodes de chômage indemnisé à l'AGIRC-ARRCO. La part de ces transferts dans le PIB a doublé entre 1987 et 2018, passant de 0,3 % à 0,6 % sous l'effet de la hausse du chômage et de la montée en charge de l'AVPF.

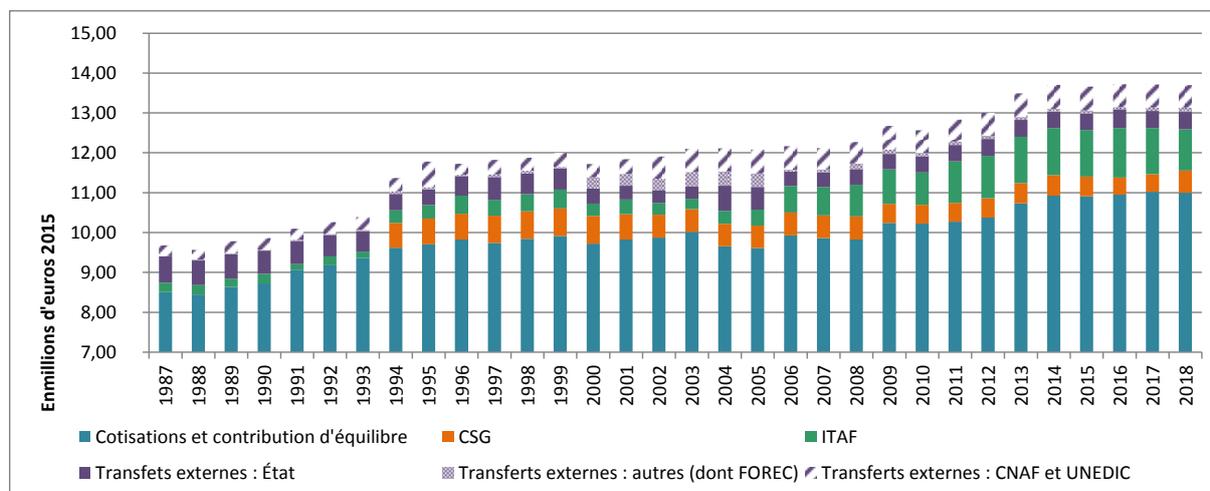
Ensuite, les transferts externes proviennent de l'État et d'autres fonds dont l'implication dans le financement du système de retraite a sensiblement évolué depuis 30 ans. Avant 1993, la part des financements externes en provenance de l'État est relativement importante *via* le Fonds national de solidarité destiné à financer l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse et représente 0,7 % du PIB. Cette part diminue avec la création du Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) en 1993, essentiellement financé par des impôts et taxes affectés et s'établit à 0,3 % du PIB. Mais une deuxième dynamique s'enclenche à la fin des années 1990 avec le développement des allègements de cotisations patronales pour accompagner la mise en place des 35 heures ou, d'une manière plus générale, pour modérer le coût salarial des bas salaires et favoriser l'emploi des travailleurs les moins qualifiés. Ces allègements font l'objet d'une compensation pour le système de retraite, d'abord par la création d'un fonds dédié, le FOREC entre 2000 à 2003, puis par la voie budgétaire directe en 2004 et 2005 où la part de l'État représente à nouveau 0,6 % du PIB. Ce mode de compensation change à nouveau à compter de 2006 pour faire appel à la voie fiscale. Aujourd'hui, la contribution de l'État au système de retraite consiste essentiellement au versement de la subvention d'équilibre aux régimes spéciaux et s'élève à 0,4 % du PIB.

La part de la fiscalité dédiée au financement du système de retraite est passée de 0,2 % du PIB à 1 % du PIB entre 1987 et 2018, ce qui représente 7,5 % des ressources totales du système de retraite (2,5 % en 1987). L'apport de la fiscalité a surtout eu tendance à se développer à partir de la création du FSV en 1993 puis du changement du mode de compensation des allègements de cotisations patronales qui a fait appel à diverses ITAF (TVA, taxe sur les salaires, forfait social, etc.).

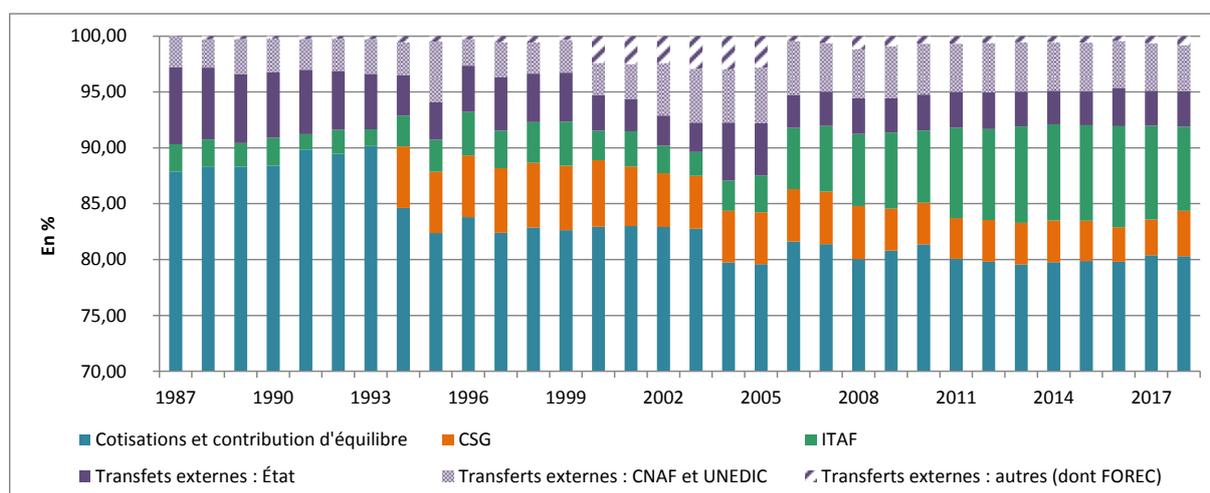
Enfin, la CSG, mise en place en 1991, contribue au financement du système de retraite depuis 1994 à travers le Fonds de solidarité vieillesse. La part de la CSG est relativement stable depuis, de l'ordre de 0,5 % du PIB, ce qui représente entre 3 % et 5 % des ressources totales du système de retraite : les taux de CSG ont augmenté et son assiette s'est élargie mais la CSG a été affectée à d'autres branches comme la maladie, l'autonomie ou encore la CADES.

Figure 2 – Le financement du système de retraite de 1987 à 2018

En part de PIB



En pourcentage de la masse totale des ressources



Lecture : en 2018, 80 % des ressources du système de retraite proviennent des cotisations sociales (graphique du bas), qui représentent 11 % du PIB (graphique du haut).

Note : hors produits et charges financières, dotations et reprises sur provisions, hors produits financiers et hors recours à la dette ou aux réserves pour couvrir les besoins de financement. Les cotisations sociales incluent la cotisation au régime de la FPE des employeurs de fonctionnaires de l'État.

Champ : y compris le FSV mais hors le RAFP qui est un régime par capitalisation.

Source : calculs SG-COR à partir des rapports à la CCSS 1989-2018.

2. Des assiettes économiques qui se diversifient

La diversification des ressources du système de retraite depuis 1987 témoigne d'un élargissement du financement à d'autres assiettes économiques que le travail, dans un contexte d'allègements des cotisations patronales.

Outre les revenus d'activité, trois autres types d'assiettes économiques ont été identifiés de façon directe ou indirecte : la consommation, les revenus du capital et les retraites elles-mêmes.

S'il est facile d'identifier les assiettes des cotisations et des ITAF qui concourent directement au financement du système de retraite, les organismes externes qui y contribuent également sont aussi alimentés par des recettes diverses : cotisations, CSG ou autres ITAF. Afin d'évaluer la nature des assiettes participant *in fine* au financement du système de retraite, l'hypothèse conventionnelle retenue a été d'appliquer la structure des ressources, et donc des assiettes, de ces organismes au financement du système de retraite.

La part des ressources issues du travail représente 12,3 % du PIB en 2018 (soit 89 % du total des financements) ; elle était de 9,1 % en 1987 (94 % des financements totaux). Les ressources assises sur les revenus d'activité proviennent de façon évidente des cotisations perçues sur les rémunérations : les évolutions décrites plus haut expliquent en très large partie cette évolution. En outre, certains impôts et taxes, telles que la taxe sur les salaires ou encore le forfait social, mis en place en 2009 pour faire contribuer les revenus issus du travail échappant aux cotisations sociales (principalement intéressement et participation) sont également assis sur les revenus d'activité et ont progressivement participé au financement du système de retraite.

La part des financements assurés par les revenus du capital était quasi nulle en 1987 puis a augmenté progressivement à partir de 1994 avec la création de la CSG qui finance en partie le FSV. Elle est de pratiquement de 1 % du PIB en 2018, ce qui représente un peu moins de 7 % des ressources totales du système de retraite. Cette augmentation s'est fortement accélérée ces trois dernières années avec l'affectation temporaire des prélèvements sociaux sur les revenus du capital au FSV à partir de 2016. La part des ressources issues des revenus capital devrait baisser à nouveau avec le transfert de ces ressources à l'État (voir l'encadré ci-dessous).

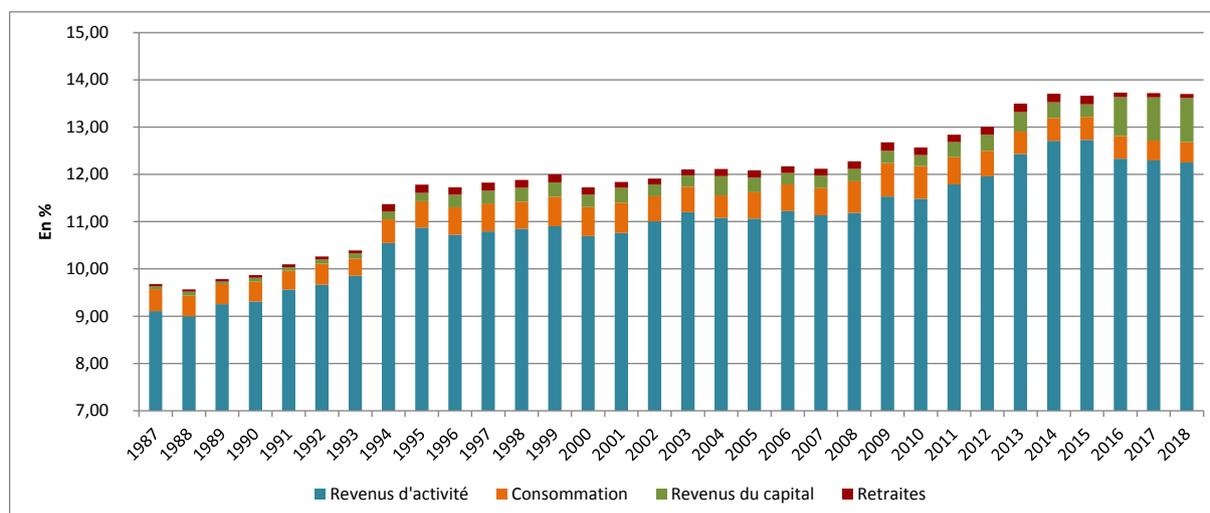
La part des ressources issues de la consommation varie entre 0,4 et 0,7 % du PIB sur la période étudiée. Cependant la part de la consommation dans le total du financement est en baisse, passant de 4,8 % en 1987 à 3,1 % en 2018. La consommation contribue au financement des retraites à travers différents canaux évolutifs au fil des ans : les impôts et taxes affectés avec des fractions de droits sur la consommation d'alcools ou de tabac mais aussi la TVA, en particulier par le biais de la participation de l'État, pour qui la TVA constitue l'une des principales ressources, au système de retraite. Les différentes mesures votées fin 2018 – début 2019 devraient augmenter cette part, avec l'affectation d'une part des recettes de la TVA à la compensation des allègements et exonérations de charges sur les salaires (voir l'encadré).

Enfin, la part des ressources en provenance de la taxation des retraites³ a fluctué depuis 1987 où elle était quasi nulle. Elle a d'abord augmenté avec la mise en place de la CSG et son apport direct au système de retraite depuis 1994 puis a de nouveau baissé lorsque la CSG a été affectée à d'autres branches de la Sécurité sociale comme vu dans la première partie. En 2018, la part des ressources du système de retraite en provenance des retraites mêmes était de l'ordre 0,1 % du PIB, soit un peu moins de 1 % du total du financement des retraites.

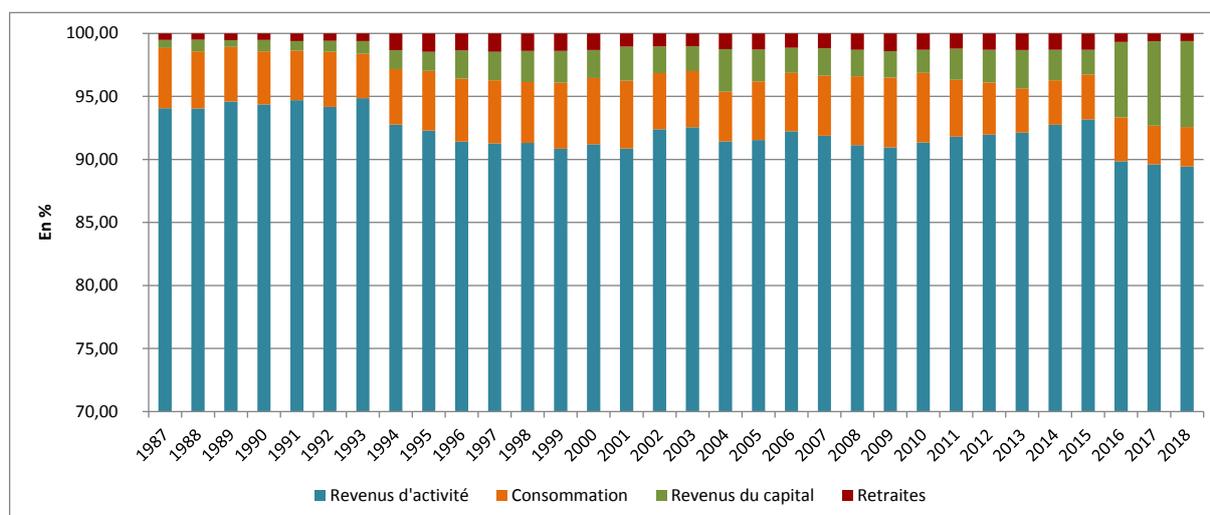
³ Notamment *via* le financement de l'État, lui-même financé en partie par l'impôt sur le revenu, dont une partie est constituée des retraites perçues.

Figure 3 – Ressources du système de retraite selon les assiettes économiques

En part de PIB



En pourcentage de la masse totale des ressources



Lecture : en 2018, les revenus d'activité représentent 12,3 % du PIB (graphique du haut), soit 89 % des ressources du système de retraite (graphique du bas).

Note : hors produits et charges financières, dotations et reprises sur provisions, hors produits financiers et hors recours à la dette ou aux réserves pour couvrir les besoins de financement. Les cotisations sociales incluent la cotisation au régime de la FPE des employeurs de fonctionnaires de l'État.

Champ : y compris le FSV mais hors le RAFP qui est un régime par capitalisation.

Source : calculs SG-COR à partir des rapports à la CCSS 1989-2018 et de INSEE, comptes Nationaux.

Encadré - Les évolutions à venir du financement du système de retraite

Les lois financières de décembre 2018, la loi portant les mesures d'urgence économiques et sociales (loi MUES), en réponse au mouvement social des « gilets jaunes », et la loi PACTE auront un impact significatif sur le financement du système de retraite dans les prochaines années.

La mise en œuvre de la suppression du CICE (décidée en 2017) et sa transformation en allègement de cotisations à compter de janvier 2019 se traduit par l'intégration des cotisations AGIRC-ARRCO dans le calcul des allègements de charges et par la modification ou la suppression de certains dispositifs ciblés d'exonérations. Pour l'AGIRC-ARRCO, les pertes de recettes, évaluées à 5,1 Md€ en 2019, doivent être intégralement compensées par l'ACOSS, qui se voit affecter en contrepartie une fraction de TVA pour compenser ce transfert. En cas d'écart entre le rendement de cette fraction et le coût réel de la mesure, le solde sera imputé au compte de résultat de la CNAV.

Les prélèvements sociaux sur les produits de placement (hors CSG et CRDS) qui revenaient au FSV sont désormais affectés à l'État (mise en conformité avec la jurisprudence « De Ruyter »). Ce transfert doit être également compensé par l'affectation d'une partie de la TVA.

En outre, dans le cadre du rapport du Gouvernement au Parlement sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale et compte tenu du retour à l'équilibre prévu pour les comptes sociaux, il a été décidé que les mesures suivantes ne donnent pas lieu à compensation, au moins en 2019 : exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires (sauf pour la période comprise entre le 1^{er} janvier et 30 septembre 2019) ; suppression du forfait social pour certaines catégories de salariés (notamment dans les petites entreprises) ; suppression de la taxe farine (suppression des petites taxes). Ces mesures pourraient aussi être compensées à terme par la réaffectation de produit de la TVA. La CNAV doit en outre reprendre les pertes de cotisations pour les régimes complémentaires induites par les exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires.

3. Le financement du système de retraite n'est pas seulement assuré par les actifs

Au-delà des assiettes économiques, cette partie s'intéresse aux payeurs *in fine*, c'est-à-dire aux agents économiques qui s'acquittent de façon directe ou indirecte des cotisations et des impôts ou taxes servant à financer le système de retraite.

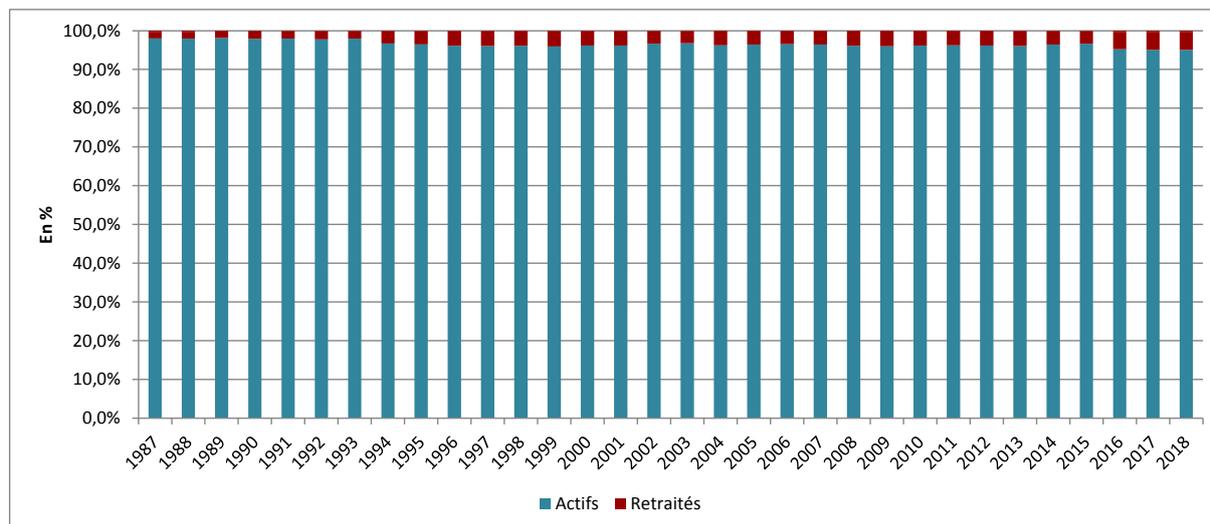
Dans la logique de la répartition, l'ensemble des cotisations a été affecté aux actifs (y compris leurs employeurs en considérant que *in fine* les cotisations sont payées par les salariés - voir le **document n°4** à ce sujet)⁴. Ensuite, la CSG payée sur les retraites a été affectée aux retraités. Enfin, les ressources assises sur la consommation et les revenus du capital ont été réparties entre actifs et retraités à l'aide des enquêtes budget de famille et revenus fiscaux de l'INSEE.

À partir de 1994, avec l'instauration de la CSG, les retraités ont contribué au financement du système de retraite de façon plus importante et cette tendance se poursuit – quand bien même l'affectation de la CSG est moins importante – parce que des assiettes économiques telles que la consommation et les revenus du capital détenus en partie par les retraités ont été de plus en plus sollicitées.

⁴ Une partie des cotisations provient également des retraités eux-mêmes quand ils sont en situation de cumul emploi-retraite. Il n'a pas été possible d'isoler cette part, par manque de données disponibles sur ce dispositif.

Ainsi, par rapport à un système par répartition où le financement devrait être exclusivement assuré par les actifs, les politiques d'allègement du coût du travail *via* les exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires et l'apport de transferts externes, notamment pour financer les dispositifs de solidarité, ont conduit indirectement à solliciter les retraités au financement de leur propre retraite à hauteur d'environ 5 % en 2018.

Figure 4 – Contribution des agents économiques au financement du système de retraite en pourcentage de la masse totale des ressources



Lecture : en 2018, 95 % des ressources du système de retraite provenaient des actifs.

Note : hors produits et charges financières, dotations et reprises sur provisions, hors produits financiers et hors recours à la dette ou aux réserves pour couvrir les besoins de financement. Les cotisations sociales incluent la cotisation au régime de la FPE des employeurs de fonctionnaires de l'État.

Champ : y compris le FSV mais hors le RAFP qui est un régime par capitalisation.

Source : calculs SG-COR à partir des rapports à la CCSS 1989-2018 et de INSEE, comptes Nationaux, INSEE, enquêtes budget de famille 1989, 1995 et budget des ménages 2001, 2006 et 2011 et INSEE, enquêtes ERFS.

Annexe 1 - La structure de financement des différents régimes de retraite

Si les cotisations représentent une très large majorité du système de retraite en France, en regardant régime par régime, trois grands groupes peuvent être distingués.

Le premier groupe de régimes comprend les régimes où les cotisations représentent une part prépondérante de leur financement. C'est le cas des régimes intégrés des fonctionnaires de l'État (99 % des recettes étant des cotisations du fait du choix, très conventionnel, de considérer l'ensemble du financement de l'État-employeur comme une cotisation) et des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (94 %) ainsi que du régime de base des professionnels libéraux, la CNAVPL (94 %). La part des cotisations est également très importante dans la plupart des régimes complémentaires (88 % pour l'AGIRC-ARRCO, 85 % pour l'IRCANTEC et 75 % pour les régimes complémentaires des professions libérales qui bénéficient pour le reste des produits financiers liés à leurs réserves).

Le deuxième groupe de régimes concernent les régimes de base où la part des cotisations dans leurs ressources est minoritaire :

- Certains d'entre eux voient ainsi leur financement en grande partie assuré par une subvention d'équilibre versée par l'État. C'est le cas des régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP pour lesquels cette part avoisine 60 % des ressources, et surtout du régime des mines dont 82 % des ressources proviennent de subventions – notamment pour pallier une situation démographique très défavorable.
- Dans d'autres, cette situation est compensée par les transferts de compensation démographique qui représentent une part importante de leurs ressources – environ 40 % pour les régimes de base des salariés et non-salariés agricoles. En outre, certains régimes reçoivent également d'autres types transferts inter régimes pour contribuer à leur financement⁵ ou sont intégrés financièrement⁶.
- Les ITAF représentent par ailleurs une part non négligeable des ressources des régimes des non-salariés agricoles, de base et complémentaire (respectivement 37 % et 35 %) de la CNIEG (19 % des recettes *via* la contribution tarifaire d'acheminement).

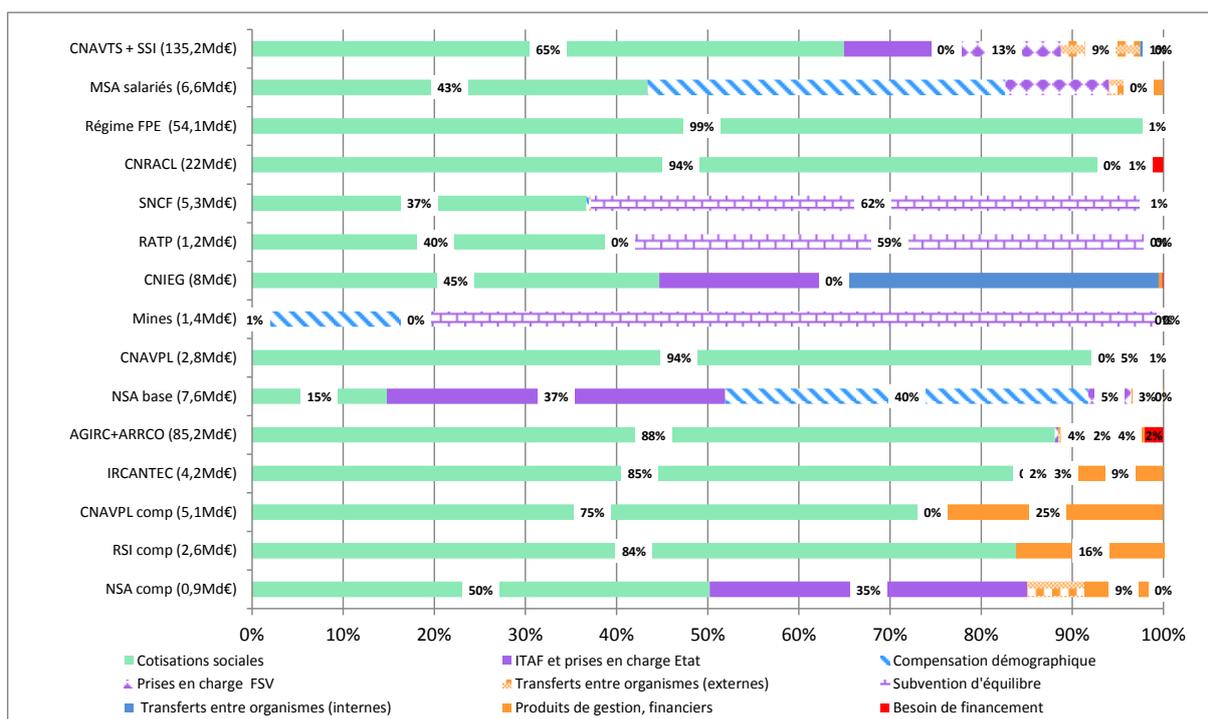
Enfin, la CNAV (y compris sécurité sociale des indépendants depuis 2018) a quant à elle des sources de financement variées. Les cotisations représentent 65 % de ses recettes. Entre 2004 et 2018, la part des ITAF dans ses ressources s'est fortement accrue, passant de 2 % à 11 %. Cette hausse s'explique essentiellement par la compensation des allègements de cotisations et, plus récemment, par l'affectation de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) dans le cadre de l'intégration financière du RSI. Enfin, la CNAV bénéficie de ressources externes en provenance du Fonds de solidarité vieillesse – FSV – (13 %) ou d'autres organismes (9 %), notamment de la branche famille (financement des majorations de durées d'assurance pour enfant et des périodes validées au titre de l'AVPF). L'apport de ressources en provenance du FSV devrait diminuer jusqu'en 2020 avec la réaffectation progressive du minimum contributif aux régimes eux-mêmes⁷.

⁵ 36 % des ressources de la CNIEG, par exemple proviennent de transferts de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO dans le cadre de l'adossement de la CNIEG à ces régimes en 2005. Voir le [document n° 14](#) de la séance du 29 mars 2017 sur ce sujet.

⁶ Il en est ainsi de la MSA et de la CNAV : le besoin de financement (ou l'excédent) de la MSA est en ainsi à la charge (ou bénéficie) du régime général.

⁷ LFSS 2017.

Figure a – Structures de financement des principaux régimes de retraite en 2018



Lecture : en 2018, 65 % des ressources de la CNAV (y compris sécurité sociale des indépendants) proviennent de cotisations sociales.

Note : les cotisations sociales incluent la cotisation au régime de la FPE des employeurs de fonctionnaires de l'État. Les qualificatifs d'externe et d'interne pour les transferts entre organismes sont relatifs au périmètre du système de retraite incluant le FSV.

Champ : toutes les ressources, y compris les produits financiers.

Sources : calculs SG-COR à partir de rapport à la CCSS 2018 et des comptes des régimes.