

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 septembre 2023 à 10h00
« Auditions de M. D. Blanchet, M. F. Bayrou et M. J.P. Beaufret »

Document N° 4
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Le financement des régimes de retraite

Extraits du rapport annuel du COR, juin 2023

Chapitre 2. Les ressources du système de retraite

Après avoir analysé les dépenses du système de retraite, ce chapitre est consacré à ses ressources ce qui permettra ensuite, en rapprochant ressources et dépenses, de commenter le solde.

En projection, les ressources du système de retraite, et *a fortiori* le solde, sont très largement conventionnels, compte tenu de l'équilibrage annuel de la part de l'État dont bénéficient certains régimes spéciaux (régime de la fonction publique de l'État, SNCF, RATP, régimes des mines, marins ou encore régime des ouvriers de l'État). En appliquant cette règle, ils sont par construction en permanence à l'équilibre et les projections ont ainsi peu d'intérêt pour ces régimes.

Cette convention (dite convention EPR pour Équilibre Permanent des Régimes équilibrés) présente néanmoins l'avantage de refléter la législation actuelle du système de retraite : elle est retenue pour présenter les comptes dans le cadre de la Commission des comptes de la Sécurité sociale et sert de base aux débats parlementaires des lois de financement de la sécurité sociale.

En 2022, les ressources du système de retraite se sont élevées à 365 milliards d'euros (hors produits financiers), soit 13,8 % du PIB. Cette part devrait diminuer à l'avenir. À l'horizon 2070, elle s'établirait aux alentours de 12 % du PIB quel que soit le scénario.

Cette diminution peut surprendre dès lors que sur le long terme, la masse des rémunérations, assiette des cotisations, évolue comme le PIB et que les augmentations de taux des cotisations annoncées sont prises en comptes dans les projections.

Plusieurs raisons expliquent cette baisse. En premier lieu, les contributions et subventions d'équilibre versées par l'État aux régimes spéciaux devraient diminuer de plus de moitié en part de PIB, les dépenses de ces régimes étant en baisse sur la période de projection. Ensuite, les augmentations contenues de la rémunération des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux jusqu'en 2037 freinent l'augmentation globale des cotisations, le régime de la CNRACL ayant un taux de cotisation employeur supérieur aux régimes du secteur privé. Enfin, l'apport de financements externes au titre de la solidarité devraient également être en baisse en part de PIB, notamment en raison de la baisse du taux de chômage.

1. La mesure des ressources du système de retraite : un exercice nécessairement conventionnel

L'analyse des ressources du système des retraites est plus problématique que celle des dépenses. Alors qu'il n'y pas vraiment de débat sur la notion de dépenses de retraites, la notion de ressources du système prête, quant à elle, à discussion.

Parmi les ressources du système de retraite, certaines ne donnent pas lieu à débat. Ainsi les cotisations effectives salariés et employeurs ou les cotisations des indépendants sont, sans contestation d'aucune sorte, des ressources du système de retraite. Leur prélèvement est explicitement justifié par la nécessité de financer les prestations retraite. Mais ces ressources ne constituent qu'une part (66 % en 2022) de ce qu'il est communément admis de considérer comme des ressources du système de retraite.

Au-delà des cotisations réelles, la qualification de « ressources du système de retraite » peut être contestée pour les autres sources du financement du système de retraite : les impôts affectés, les cotisations « fictives » mises à la charge de l'État employeur ou encore les subventions d'équilibre versées par l'État (*cf.* la partie 3 pour la description des diverses ressources du système de retraite).

Par exemple, la taxe sur les boissons alcoolisées -3,3 Md€ en 2022- est affectée au financement des régimes de retraite de base et complémentaire des exploitants agricoles. Rien dans la nature même de cette taxe ne la prédispose ou ne la qualifie pour financer des prestations retraites. Elle n'est considérée communément comme une ressource du système de retraite que parce que le législateur en a décidé ainsi en l'affectant aux régimes des exploitants agricoles. Mais, bien évidemment, le législateur aurait pu en décider autrement. S'il n'avait pas affecté cette taxe, les ressources du régime et du système de retraite auraient ainsi été réduites de 3,3 milliards d'euros en 2022 et le déficit accru d'autant. Les ressources de l'État auraient été augmentées et son déficit réduit du même montant sans impact sur le solde global de l'ensemble des administrations publiques. Il est certainement vain de vouloir débattre s'il est légitime d'affecter une taxe sur les boissons alcoolisées au régime des exploitants agricoles, il est bien plus sage de noter simplement qu'il s'agit d'une décision du législateur, motivée très certainement par la situation démographique du régime. Peu ou prou, la même analyse pourrait être reproduite pour toutes les taxes affectées, les cotisations fictives et les subventions d'équilibre.

Cet exemple illustre que les ressources et donc le solde du système de retraite sont des notions conventionnelles ; pour une grande partie d'entre elles, elles ne dépendent pas de la nature intrinsèque des prélèvements mais de décisions contingentes du législateur. Le législateur, par de telles décisions, formate les ressources et donc le solde du système de retraite, il peut l'augmenter ou le diminuer. À cet égard, le gouvernement et le Parlement peuvent faire un usage stratégique de ces affectations de ressources ; en affectant différemment les ressources, les soldes et donc les segments des politiques publiques (État, collectivités locales, telle ou telle branche de la sécurité sociale) sur lesquels sera attiré l'attention du public sont déplacés. C'est d'ailleurs, notamment, pour éviter ce biais que prévaut au sein de l'État, le principe de non affectation des ressources aux dépenses (il y a un déficit de l'État mais pas de déficit de l'éducation nationale, de la défense, de la police ou de la justice...). En tout état de cause, ces déplacements de ressources restent sans effet sur le solde global des finances publiques.

En s'en tenant pour calculer les ressources du système de retraite à celles qui ne prêtent pas à discussions (les cotisations réelles), les ressources du système de retraite ne s'élèveraient, en 2022, qu'à 245 milliards d'euros et le besoin de financement du système de retraite s'élèverait à 116 milliards d'euros. Il reste que s'en tenir à cette analyse reviendrait à méconnaître que le législateur a approuvé certaines affectation d'impôts au système de retraite ou autorisé certaines subventions d'équilibre ; méconnaître aussi que si le législateur n'avait pas procédé à de telles affectations, le taux des cotisations réelles aurait certainement été augmenté. Par ailleurs, un telle analyse conduirait à une aporie car il est bien peu probable que quiconque puisse envisager des mesures d'économie à hauteur de 116 Md€ pour réduire un tel déficit.

En ce sens, il serait vain de vouloir définir les « vraies ressources » du système de retraite, toute affectation de ressources au système de retraite au-delà des cotisations réelles peut être questionnée et remise en cause ; le débat sur la pertinence et la légitimité de telle ou telle affectation de taxe ou de telle ou telle subvention d'équilibre est souvent un débat qui ne peut aboutir à des conclusions fermes.

Dès lors que le caractère conventionnel des notions de ressources et de solde du système de retraite est admis, on pourrait en inférer qu'il n'y a pas de raisons d'approfondir l'analyse de ces notions. S'il n'y a pas de vraies ressources du système de retraite, il n'existe pas de vrai solde mais seulement des ressources et un solde du système de retraite qui dépendent de décisions, toujours révisables et questionnables du législateur. Il est alors possible de considérer qu'il est préférable de se concentrer sur des notions moins contingentes : les dépenses de retraite et le solde de l'ensemble de administrations publique. En ce sens, le COR a toujours souligné dans ces précédents rapports que le ratio dépenses de retraite/PIB, dans la mesure où il n'est pas (ou bien moins) affecté par des conventions est l'indicateur à privilégier pour apprécier la soutenabilité du système de retraite : il a le mérite d'exprimer de manière synthétique ce qu'il faut réellement prélever sur la richesse produite par les actifs pour financer les retraites, et cela quelle que soit la forme des prélèvements. En ce sens aussi, le COR a souligné combien tout solde partiel au sein de l'ensemble des finances publiques, dont celui des retraites, était une notion conventionnelle car dépendante de décisions sur l'affectation des ressources publiques et combien le solde global des administrations publiques était une notion plus robuste.

Pour autant, le COR, s'il a souligné le caractère conventionnel des notions de ressources et de solde, a toujours proposé une analyse et une projection de ces ressources et de ce solde. Il retient pour ce faire, exclusivement à partir de cette année, la définition des ressources sur laquelle s'appuie le gouvernement et le législateur pour apprécier le solde de la branche vieillesse, dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale. C'est-à-dire qu'il considère comme ressources du système de retraites, ce que le gouvernement et le législateur considèrent être des ressources du système de retraite. En d'autres termes, le COR ne s'autorise pas à remettre en cause, du moins dans l'analyse, la légitimité des décisions prises en matière d'affectation de taxe ou de subventions d'équilibre. Pour bien marquer le caractère conventionnel de ces analyses, le COR maintient toutefois la dénomination « convention Équilibre Permanent des Régimes équilibrés » (EPR) pour l'ensemble des analyses des ressources et du solde.

Jusqu'au rapport de 2022, le COR présentait une convention alternative à la convention EPR. Certaines ressources affectées (cotisations fictives de l'État employeur, subventions d'équilibre) ont vocation à diminuer en part de PIB du seul fait que les dépenses de retraites des fonctionnaires et les déficits de certains régimes spéciaux sont amenés à diminuer progressivement en part de PIB. Dans la convention Effort de l'État Constant (EEC), le COR postulait que malgré cette diminution des besoins d'affectation de ressources à ce titre, l'État maintenait son effort pour le système de retraite au niveau atteint les années précédentes, soit environ 2 % du PIB. Cette convention avait été introduite dans une perspective pédagogique : montrer que l'évolution négative du solde du système de retraite était due, en grande partie, à une moindre contribution de l'État dans le cadre des règles actuelles. Les membres du COR ont décidé de supprimer dans le corps du rapport l'analyse des ressources et du solde dans le cadre de cette convention. Sans rien retirer à son intérêt pédagogique, cette convention était en effet contestée car elle aurait exprimé la volonté du COR de peser, dans le futur, sur des règles d'affectation des ressources qui relèvent du gouvernement et du Parlement. Pour éviter tout malentendu, cette convention ne fait plus l'objet que d'une présentation en annexe dans le rapport ; le rapport du COR ne s'autorise plus à formuler une hypothèse alternative sur l'utilisation des « économies » que l'État va pouvoir réaliser dans le domaine des retraites.

En d'autres termes, l'État pour assurer demain l'équilibre des régimes des fonctionnaires et de certains des régimes spéciaux pourra baisser sa contribution en part de PIB au système de retraite. Le COR prend acte de cette diminution dans ses projections. Il s'en tient dans la convention EPR à considérer que les règles qui régissent l'effort de l'État (apport des ressources nécessaires pour assurer l'équilibre permanent des régimes des fonctionnaires de l'État et de certains régimes spéciaux) n'ont pas vocation à être modifiées dans l'avenir. Dans le futur, les ressources du régime de retraite évoluent donc selon les règles actuellement retenues par le gouvernement et le Parlement.

Le COR a bien noté que le Haut-commissariat au Plan proposait pour sa part de s'écarter des règles d'affectation des ressources actuellement admises par le gouvernement et le Parlement. Le HCP considère en-effet que les cotisations fictives qui permettent d'équilibrer le régime des fonctionnaires de l'État aboutissent à un taux excessif (cotisation salarié/employeur de 85,4 % sur le traitement indiciaire des fonctionnaires) et que celui-ci devrait être ramené à 27,8 % (taux de cotisation sur le salaire brut des salariés du privé)⁶². Il propose aussi de ne pas prendre en compte dans les ressources les subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux². Après le retrait de ces ressources, le déficit du système de retraites est majoré d'environ 30 Mds €, l'essentiel étant du ressort du régime de retraite de l'État considéré par convention à l'équilibre et dont les dépenses s'élèvent en 2022 à 58 milliards d'euros. Comme indiqué auparavant, toute affectation de ressources au-delà des cotisations réelles peut être discuté, il n'y a pas au-delà de ces cotisations de « vraies » ressources du système de retraite, il n'y a que des conventions. Le HCP propose une nouvelle convention qui n'est pas plus vraie, ni plus fausse. Le COR pour sa part entend s'en tenir pour apprécier les ressources du système de retraite à la convention admise actuellement par le gouvernement et le Parlement.

2. L'évolution de la part des ressources du système de retraite dans le PIB et ses déterminants

2.1 En 2022, les ressources représentent 13,8 % du PIB ; ce ratio baisserait en projection

Avec 365 milliards d'euros (hors produits financiers), les ressources du système de retraite représentaient 13,8 % du PIB en 2022.

Cette part a régulièrement augmenté entre 2002 et 2022 du fait de la hausse des taux légaux de cotisation dans les régimes de base et complémentaires, mais aussi de l'apport de nouvelles ressources fiscales à la Cnav, au FSV et à certains régimes spéciaux⁶³. Le taux de cotisation salariés des fonctionnaires a été progressivement aligné sur le taux de cotisations des salariés du secteur privé⁶⁴. Les taux de cotisation des employeurs de fonctionnaires de l'État ont été, selon la réglementation en vigueur, ajustés au fil du temps de manière à assurer l'équilibre financier du régime de la fonction publique de l'État⁶⁵ ; ils sont ainsi passés, entre 2006 et 2014, de 49,9 % à 74,28 % pour les fonctionnaires civils, et de 100 % à 126,07 % pour les militaires (régime de l'État) ; ces taux sont stables depuis. Enfin, le taux de cotisation employeur de la CNRACL, fixé également par décret, a régulièrement augmenté depuis 2012 ; il est de 30,65 % depuis 2017 (27,30 % début 2012). Une augmentation de ce taux qui le portera à 31,65 % est programmée pour 2024.

⁶² Voir dans ce chapitre, l'analyse de cet écart de cotisation en partie 4.2.

⁶³ Voir section 1.1 *supra*.

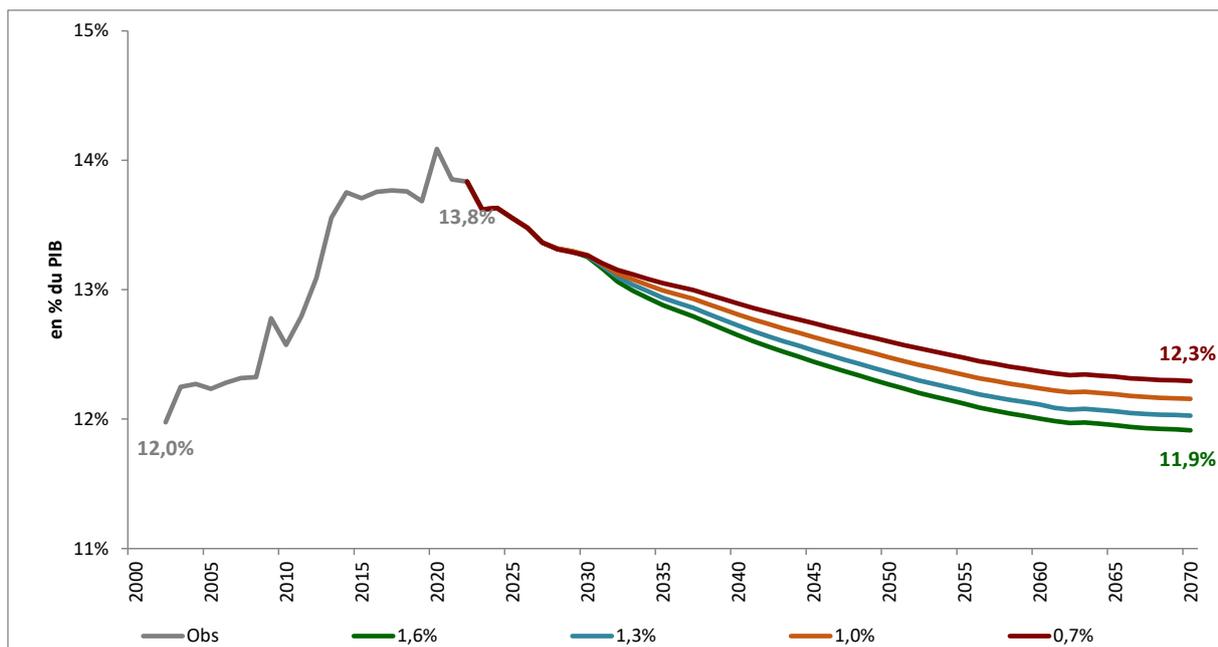
⁶⁴ Il reste une différence du fait de l'augmentation des taux de cotisation Agirc-Arrco en 2019.

⁶⁵ Dans les faits, le régime de la fonction publique de l'État dispose de faibles réserves pour couvrir les aléas de prévision des assiettes de cotisations et les décalages de trésorerie.

Entre 2022 et 2030, les ressources progresseraient en valeur réelle de 0,9 % (scénario 1,0 %) à 1,0 % (scénario 1,6 %) en moyenne annuelle, mais moins que le PIB en volume (de 1,4 % à 1,6 %). Leur part dans la richesse nationale serait ainsi en nette baisse sur la période et les ressources représenteraient 13,3 % du PIB en 2030.

Après 2030, la part de ressources dans le PIB continuerait à baisser régulièrement tout au long de la période de projection et varierait entre 11,9 % (scénario 1,6 %) et 12,3 % (scénario 0,7 %) en 2070.

Figure 2.17 - Ressources observées et projetées du système de retraite en % dans le PIB



Note : données hors produits financiers, hors dotations et reprises sur provisions. À compter de 2020, les comptes de la CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant de l'aviation civile), sont inclus. Convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFF.

Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

2.2 Le taux de prélèvement global pour la retraite diminue spontanément pour trois raisons principales

Avec des taux de cotisation inchangés en projection, les ressources devraient évoluer peu ou prou comme la masse des rémunérations et *in fine* comme le PIB (du fait de l'hypothèse d'une stabilité du partage de la valeur ajoutée) et la part des ressources dans le PIB devrait donc être stable à l'horizon de la projection. L'évolution du solde (écart entre les ressources et les dépenses) ne devrait donc refléter que l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB.

Cependant, le système de retraite n'est qu'en partie financé par les cotisations (voir la deuxième partie de ce chapitre). La part des ressources dans le PIB est amenée à diminuer pour trois raisons principales.

Tout d'abord, les ressources qui assurent l'équilibre du régime des fonctionnaires de l'État et de certains régimes spéciaux diminuent puisque les dépenses de retraite de l'État et les déficits de certains régimes spéciaux sont en baisse. La part des contributions et subventions d'équilibre serait diminuée de plus de la moitié entre 2022 et 2070 (elle passerait de 1,9 % à 0,8 % du PIB)

Ensuite, la structure de la masse salariale entre le secteur privé et le secteur public a également un effet sur la part des ressources dans le PIB. Ainsi, la baisse de la part des traitements indiciaires des agents affiliés à la CNRACL dans la masse salariale totale a un effet négatif sur la part des ressources dans le PIB puisque ce régime a un taux de cotisation (environ 41 %) (total supérieur à celui du secteur privé (environ 28%). L'augmentation de 1 point du taux de cotisation employeur CNRACL en 2024 ne suffit pas à compenser cet effet structure, la part des ressources dans le PIB de ce régime passe ainsi de 0,9 % en 2022 à 0,7 % en 2070. Il convient de souligner le caractère paradoxal de ce résultat, les mesures de maîtrise de la masse salariale publique des collectivités locales et des hôpitaux se traduisent par une détérioration du solde du système de retraite toutes choses égales par ailleurs.

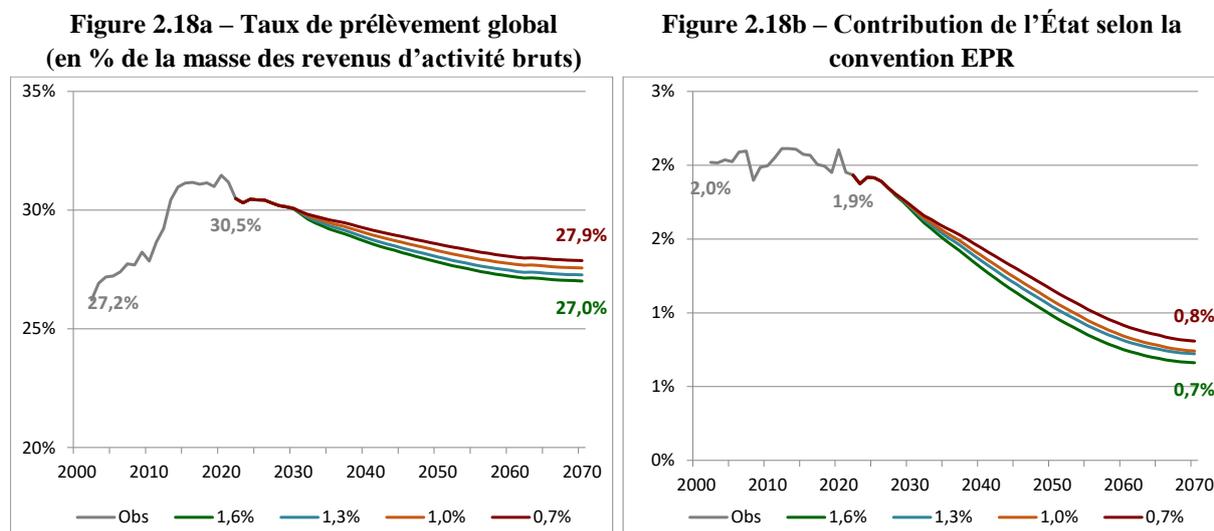
Enfin, le taux de prélèvement global diminuerait en raison de la moindre fréquence au fil du temps des périodes de chômage et d'AVPF – et donc de la diminution des versements de l'Unédic et de la Cnaf au titre de la prise en charge de cotisations de ces périodes. Ainsi, les ressources destinées spécifiquement au financement des dispositifs de solidarité représenteraient environ 0,9 % du PIB en 2070 contre 1,0 % en 2020. De moindres dépenses en projection pour des entités publiques, telles que la Cnaf et l'Unédic, entraînent ainsi une diminution des ressources du système de retraite.

Par ailleurs, dans les régimes du secteur privé, la structure de la masse salariale entre tranche 1 et tranche 2⁶⁶, ainsi que la part des salaires sous 1,6 Smic bénéficiant d'allègements de cotisations employeurs ont également un effet sur la part des ressources dans le PIB sans qu'il soit possible à ce stade de chiffrer précisément leurs effets. Si les allègements de cotisation sont compensés à l'euro/l'euro pour l'Agirc-Arrco, ils sont censés être compensés pour les régime général par l'apport d'une fraction de TVA et d'autres impôts et taxes affectés à la Cnav sans qu'il y ait forcément une compensation à l'euro/euro. Depuis 2019, la part des allègements généraux dans le total des cotisations a ainsi augmenté de 2 points, passant de 13 % à près de 15 % en 2021. Les effets éventuels de ces modifications dans la structure des rémunérations et dans la dynamique respective des allègements et de leur compensation fera l'objet d'une analyse plus approfondie en 2024.

⁶⁶ La tranche 1 correspond à la masse des rémunérations sous le plafond de la sécurité sociale et la tranche 2 à celle au-delà du plafond.

Au total, le taux de prélèvement⁶⁷ baisserait sur l'ensemble de la période de projection et varierait entre 27 % (scénario 1,6 %) et 27,9 % (scénario 0,7 %) des revenus d'activité en 2070 après avoir été de 30,5 % en 2022.

Figure 2.18 - Les déterminants de l'évolution des ressources du système de retraite



Note : données hors produits financiers, hors dotations et reprises sur provisions. À compter de 2020, les comptes de la CRPNPAC (régime complémentaire du personnel navigant de l'aviation civile), sont inclus. Convention EPR : contributions et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFF.

Sources : projections COR - juin 2023, comptes nationaux de l'Insee, rapports à la CCSS 2002-2022.

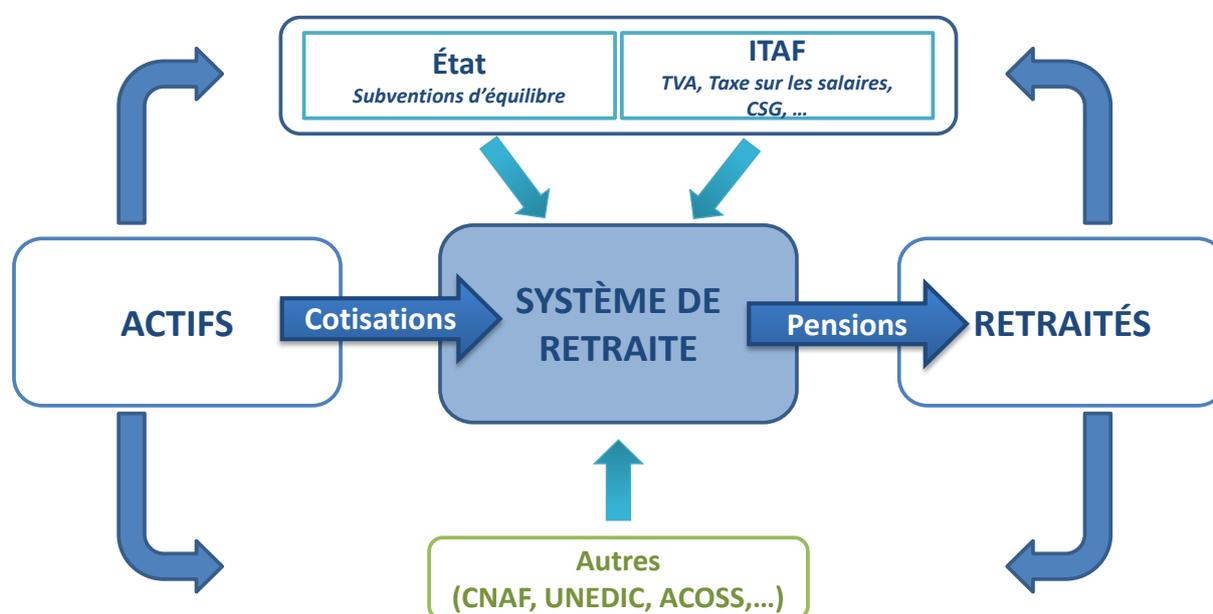
⁶⁷ Le taux de prélèvement est égal à la masse des ressources du système de retraite rapporté à la masse totale des revenus d'activité.

3. La structure de financement du système de retraite

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

En 2022, les ressources du système de retraite se sont élevées à 374 milliards d’euros y compris produits financiers. Ces ressources se décomposent en quatre grandes catégories : les cotisations payées par les actifs en emploi, les prises en charge de cotisations par l’État destinées à assurer l’équilibre financier des régimes spéciaux, les recettes fiscales (dont la CSG), payées par les actifs et les retraités et servant notamment à compenser les exonérations de cotisations sur les bas salaires et les transferts en provenance des organismes extérieurs (prises en charge de cotisations et de prestations famille ou chômage principalement).

Figure 2.19 - Financement et répartition



Note : cotisations des actifs = cotisations acquittées par les salariés et leurs entreprises et cotisations des non-salariés.

Source : SG-COR.

66,6 % du financement du système de retraite proviennent des cotisations sociales (244,8 milliards d'euros) en 2022 et 11,9 % (43,8 milliards d'euros) de cotisations de l'État en tant qu'employeur au régime de la fonction publique de l'État (FPE)⁶⁸. Le reste des ressources est constitué d'impôts et taxes affectés (Itaf), dont la CSG et des transferts de TVA en provenance de l'Urssaf à l'Agirc-Arrco en compensation des allègements de charge sur les bas salaires, à hauteur de 52,2 milliards d'euros (14,2 %) et d'autres ressources qui proviennent des prises en charge de l'État (2,0 %, pour l'essentiel des subventions d'équilibre de certains régimes spéciaux) et de transferts d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale (6,6 %).

Le tableau suivant distingue cotisations salariés et cotisations employeur. Si cette distinction à une portée juridique indéniable, l'analyse économique conduit néanmoins à considérer que les cotisations employeur se répercutent dans le salaire brut des salariés et que ce sont donc les salariés qui financent les prestations retraites⁶⁹.

Tableau 2.2 - Ressources et structure du financement du système de retraite en 2022

En 2022	En milliards d'euros	en %
Cotisations hors contribution d'équilibre	244,8	66,6%
Cotisations non-salariés	12,3	3,3%
Cotisations salariés	92,5	25,2%
Cotisations patronales	140,0	38,1%
Contributions d'équilibre (cotisation fictive de l'État)	43,8	11,9%
Subventions équilibre	7,3	2,0%
ITAF et CSG	52,2	14,2%
CSG	19,6	5,3%
ITAF sur revenus d'activité (forfait social et taxe sur les salaires)	14,9	4,1%
ITAF sur la consommation (dont transferts de TVA à l'Agirc-Arrco)	12,4	3,4%
Autres ITAF	5,3	1,4%
Transferts externes	16,9	4,6%
Dont CNAF	10,0	2,7%
Dont Unédic	3,3	0,9%
Autres transferts externes	3,6	1,0%
Autres produits dont produits financiers	2,8	0,7%
Besoin de financement	-	0,0%
TOTAL financement	367,7	100,0%

Source : rapport à la CCSS 2022.

⁶⁸ Comme l'État ne peut verser des cotisations en tant qu'employeur que parce qu'il perçoit des ressources au travers des impôts, il serait donc possible de considérer que ces cotisations employeurs renvoient *in fine* à des impôts. La répartition des recettes du système de retraite entre sources de financement dépend des conventions retenues pour classifier les recettes.

⁶⁹ Voir à ce sujet le [document n° 4](#) de la séance du 17 octobre 2019.

2.2 Depuis 2004, le financement du système de retraite s'est diversifié

Entre 2004 et 2022, la structure du financement du système de retraite a été substantiellement modifiée.

En premier lieu, la part des cotisations (hors contribution d'équilibre) dans les ressources du système de retraite est restée stable, alors que celle des Itaf a augmenté de 5 points. Deux tendances se sont opposées : les allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires ont eu un effet à la baisse sur la part des cotisations dans le PIB (en renforçant la part des Itaf venus compenser ces allègements) mais cette tendance a été contrebalancée par les hausses des taux de cotisations dans les régimes de base et complémentaires. Cette progression provient également du financement du FSV par la CSG depuis 1994. Depuis 2019, la part des Itaf a de nouveau augmenté du fait de l'augmentation de la fraction de TVA affectée d'une part à la Cnav en raison de la transformation du CICE en allègements de cotisation et d'autre part à l'Agirc-Arrco, et visant également à compenser les pertes de recettes liées aux allègements de cotisations employeur de retraite complémentaire.

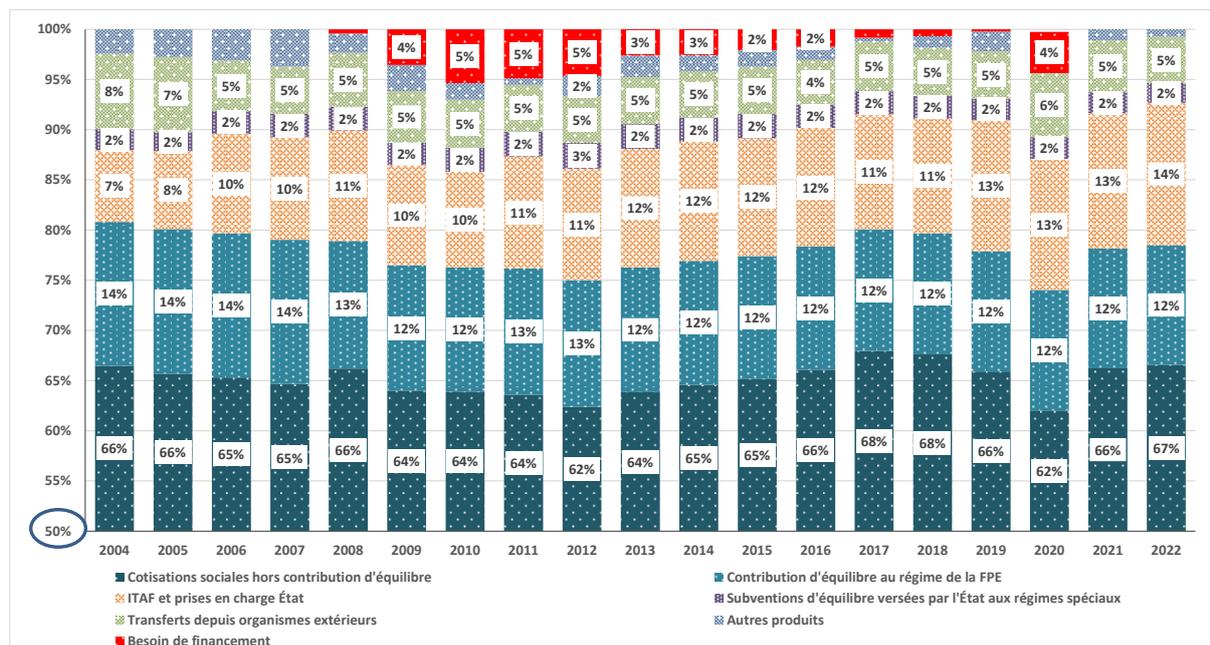
En deuxième lieu, la part des apports de l'État *via* les subventions et contributions d'équilibre aux régimes spéciaux a baissé de 2 points, en raison de la baisse des dépenses de la fonction publique de l'État dans le PIB.

Enfin, la part des financements externes, qui était relativement stable depuis 2006, autour de 5 % des ressources totales du système de retraite, a progressé depuis 2018 (+2 points). Jusqu'en 2018, ces transferts provenaient principalement de la branche famille, qui finance les droits à retraite liés aux enfants et de l'Unédic, pour les droits Agirc-Arrco liés aux périodes de chômage indemnisé.

Ces différentes ressources du système de retraite visent à financer les droits acquis à travers l'exercice d'un emploi (droits contributifs) mais également les droits acquis lors des périodes hors de l'emploi, les majorations de pensions, etc. (droits non contributifs)⁷⁰. Le financement des dispositifs de solidarité peut être externe, les régimes recevant des transferts en provenance d'autres organismes en contrepartie des droits attribués. Si tel n'est pas le cas, l'absence d'une ressource spécialement affectée signifie que ces droits sont financés par les ressources générales des régimes, au même titre que les prestations versées au titre des contributions passées⁷¹.

⁷⁰ Le FSV financé par de la CSG sur les revenus d'activité et sur le patrimoine ne prend pas en compte toutes les dépenses de solidarité des divers régimes.

⁷¹ Voir le [document n° 11](#) de la séance du COR du 22 mars 2018.

Figure 2.20 - Structure de financement du système de retraite de 2004 à 2022


Lecture : en 2022, 67 % des ressources du système de retraite provenaient de cotisations sociales.

Note : y compris le FSV mais hors le RAFP qui est un régime par capitalisation. Le besoin de financement est couvert par recours à la dette ou l'utilisation de réserves.

Sources : rapports à la CCSS 2002-2022 ; calculs SG-COR.

La diversification des ressources du système de retraite depuis 1993 témoigne d'un élargissement du financement à d'autres assiettes économiques que le travail, dans un contexte d'allègements des cotisations employeurs. Outre les revenus d'activité, trois autres types d'assiettes économiques sont ainsi sollicités de façon directe ou indirecte : la consommation, les revenus du capital et les retraites elles-mêmes⁷².

La part des ressources issues du travail⁷³ représente 89,3 % du total des financements du système de retraite en 2022 ; elle était de 92,0 % en 2004. Les ressources assises sur les revenus d'activité proviennent de façon évidente des cotisations perçues sur les rémunérations mais aussi de 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) et affecté à la Cnav.

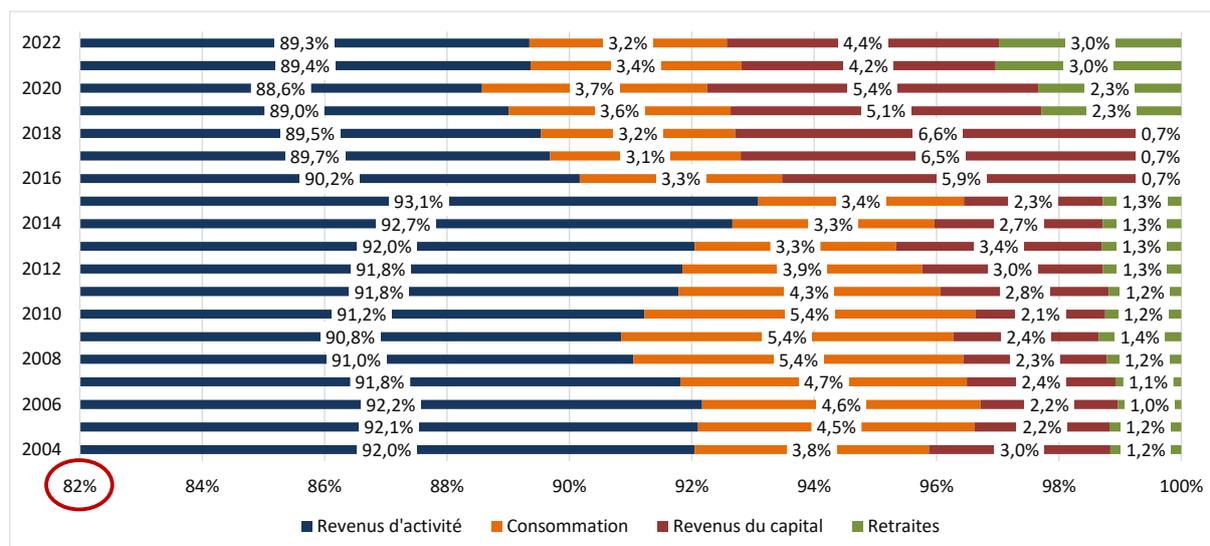
La part des financements assurés par les revenus du capital représente environ 4 % des ressources totales du système de retraite, en baisse depuis 2016. La part des ressources issues de la consommation est relativement stable autour de 3 % depuis 2004.

⁷² Afin d'évaluer la nature des assiettes participant au financement du système de retraite *via* les organismes externes, 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.

⁷³ Par convention, la contribution d'équilibre de l'État a été affectée aux revenus du travail.

Enfin, la taxation des retraites, *via* la CSG sur les revenus de remplacement mise en place en 1994, représentait 3,0 % du total des ressources du système de retraite. La part des retraites varie au gré des modifications d'affectation de la CSG principalement entre le FSV et la branche maladie. La part affectée au FSV a ainsi notablement augmenté depuis 2019, suite à la loi décembre 2018, portant mesures d'urgence économiques et sociales (« loi MUES »). La fraction de la CSG sur les revenus du capital attribuée au FSV a diminué tandis que celle en provenance de la CSG sur les retraites et pensions d'invalidité a augmenté.

Figure 2.21 - Structure de financement du système de retraite par assiette économique



Lecture : en 2022, 89,3 % des ressources du système de retraite provenaient des revenus d'activité.

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

Source : rapports à la CCSS 2002-2022 ; calculs SG-COR.

Au-delà des assiettes économiques, il convient enfin de s'intéresser 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.

Les retraités participent au financement des retraites à travers des prélèvements directs sur les retraites, particulièrement l'instauration de la CSG sur les revenus de remplacement en 1994, des impôts sur leurs revenus généraux, sur leurs revenus du capital ou sur leurs dépenses de consommation *via* la TVA.

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 et l'apport de transferts externes, notamment pour financer les dispositifs de solidarité, conduisent indirectement à solliciter les retraités au financement de leur propre retraite⁷⁴. Aussi, apprécier les transferts opérés par les actifs pour financer les retraites en rapportant les recettes des régimes à leurs seules rémunérations conduit à surestimer ces transferts.

⁷⁴ Voir le [document n° 2](#) de la séance du COR du 17 octobre 2019.

4. Le financement est très variable d'un régime à l'autre

4.1 La structure de financement par régime ou groupe de régimes

La part des cotisations varie sensiblement entre les régimes de base des salariés. D'une part, 64 % des recettes de la Cnav (y compris SSI) proviennent des cotisations en 2022 et 15 % des Itaf (contre 2 % en 2004). Cette hausse de la part des Itaf s'explique essentiellement par la compensation des allègements de cotisations. La Cnav bénéficie également de ressources externes en provenance du FSV (11 %) ou d'autres organismes externes (6 %), notamment de la branche famille (financement des majorations de durées d'assurance pour enfant et des périodes validées au titre de l'AVPF)⁷⁵. D'autre part, seules 45 % des ressources émanent des cotisations dans le régime de base des salariés agricoles alors que les transferts de compensation démographique en représentent 36 %.

La part des cotisations est également très importante dans les régimes complémentaires des salariés du privé (86 %). Depuis 2019, l'Agirc-Arrco est également financé par les Itaf (7 % en 2022) en raison de la mise en place dans ce régime d'allègements de cotisations employeurs sur les bas salaires et de leur compensation par une fraction de TVA *via* l'Urssaf.

Les régimes de non-salariés (hors sécurité sociale des indépendants artisans et commerçants depuis 2018) sont également financés principalement par cotisations mais il existe une forte disparité entre les statuts. Les cotisations des régimes de base et complémentaire des professions libérales représentent 75 % de leurs recettes. Les régimes complémentaires bénéficient également des produits financiers liés à leurs réserves, qui représentent 22 % des régimes des professions libérales. Les régimes des non-salariés agricoles, très défavorisés par leur démographie, sont principalement financés par les transferts de compensation démographique⁷⁶ (31 % de leurs ressources) et les Itaf (39 %).

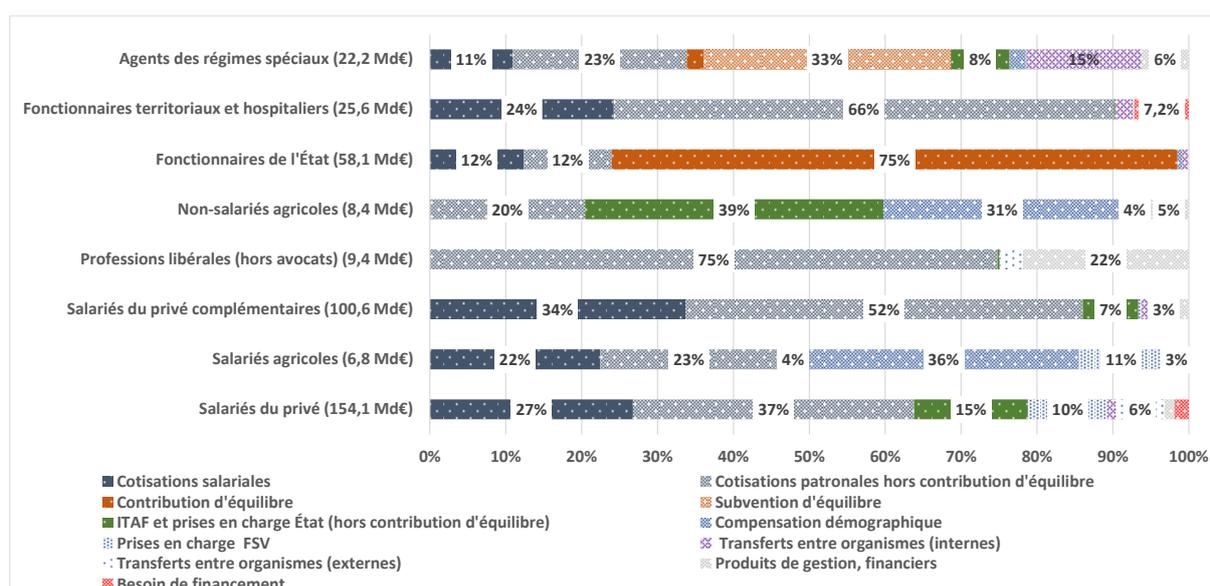
Si les cotisations représentent une part prépondérante du financement de la CNRACL (90 %), ce qui s'explique par le taux de cotisation des employeurs des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux (30,65 %), elles ne constituent que 24 % de celui du régime des fonctionnaires de l'État qui bénéficie de la contribution d'équilibre à hauteur de 75 % de son financement. Ces régimes ne perçoivent pas de financement externes pour les dépenses de « solidarité » et ne sont pas concernés par les exonérations de cotisations.

⁷⁵ L'apport de ressources en provenance du FSV a diminué depuis 1996 avec la réaffectation progressive jusqu'en 2020 du minimum contributif aux régimes eux-mêmes (LFSS 2017).

⁷⁶ Les transferts entre régimes de retraite et en provenance du FSV sont neutralisés pour le calcul des dépenses globales du système.

Enfin, le financement des régimes spéciaux est quant à lui assuré en grande partie par une subvention d'équilibre versée par l'État qui représentent 33 % de leurs ressources, principalement pour la RATP, la SNCF (au moins 60 %), et surtout le régime des mines dont 81 % des ressources proviennent de subventions – notamment pour pallier une situation démographique très défavorable. La fermeture des régimes spéciaux en les privant de tout nouveau cotisant se traduira par une augmentation de la part des subventions d'équilibre. Les recettes fiscales – en l'occurrence la contribution tarifaire d'acheminement – représentent également une ressource majeure pour la Cniég, une autre part importante (38 %) provenant de transferts de la Cnav et de l'Agirc-Arrco dans le cadre de l'adossement de la Cniég à ces régimes en 2005⁷⁷.

Figure 2.22 - Structure de financement par régime ou groupe de régime en 2022



Lecture : en 2022, 64 % des ressources de la Cnav (y compris sécurité sociale des indépendants) proviennent de cotisations sociales.

Note : les cotisations employeur 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 : rapport à la CCSS 2022, comptes des régimes ; calculs SG-COR.

⁷⁷ Voir le [document n° 14](#) de la séance du 29 mars 2017.