

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 n »

<b>Document N° 5</b>
----------------------

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

**Retraites : une base objective pour le débat civique**

*Eclairage, Haut-Commissariat au Plan, décembre 2022*





HAUT-COMMISSARIAT  
AU PLAN

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

ÉCLAIRAGE

08 décembre  
2022

# RETRAITES : UNE BASE OBJECTIVE POUR LE DÉBAT CIVIQUE

## RETRAITES : UNE BASE OBJECTIVE POUR LE DÉBAT CIVIQUE

---

*Avant-propos de François Bayrou,  
Haut-commissaire au Plan*

Depuis des décennies, le débat sur la réforme des retraites ne cesse de rebondir, mais il est constamment repris sur des bases incertaines. Les protagonistes ne parviennent jamais à s'accorder sur des constats fermes. « *La réforme est indispensable et urgente* », disent les uns. « *Il n'est pas besoin de réforme immédiate. Les régimes de retraites sont équilibrés* », affirment les autres depuis des années. Le plus récent débat au Sénat sur une telle réforme, le 12 novembre 2022, est émaillé de ce type de jugements : « *Faire croire qu'une réforme serait urgente parce que nos régimes de retraite seraient en péril, c'est raconter des histoires* » (M<sup>me</sup> Monique Lubin, sénatrice PS des Landes). « *Le COR prévoit un déficit temporaire entre 2022 et 2032, avant un retour à l'équilibre. Il n'y a donc pas de danger sur l'avenir du système* » (M<sup>me</sup> Laurence Cohen, sénatrice PC (CRCE) du Val-de-Marne).

Nombre d'instances d'expertise sont pourtant précisément chargées d'établir la situation exacte de nos régimes de retraite. Une nouvelle vague de ces rapports, avis ou études a été publiée ces derniers mois par le Conseil d'orientation des retraites (COR)<sup>1</sup>, le Comité de suivi des retraites (CSR)<sup>2</sup> et France Stratégie<sup>3</sup>. L'abondante production de ces instances enrichit la réflexion, mais peut aussi rendre la situation moins facilement lisible. À cela s'ajoute **la technicité des concepts employés, la complexité des circuits de financement des retraites obligatoires et le caractère hypothétique des projections faites pour l'avenir.**

Or pour que les Français puissent débattre de la question des retraites de façon éclairée, et qu'ils se forment une conviction en connaissance de cause, il faut qu'ils puissent se fier à des constats **établis de la manière la plus impartiale et comprendre la signification des chiffres qui les traduisent.**

<sup>1</sup> Rapport annuel, 15 septembre 2022, accessible à : [https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-11/RA\\_COR2022\\_1.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-11/RA_COR2022_1.pdf). Le COR a été créé en 2000. Il est composé de 41 membres, dont des partenaires sociaux, des parlementaires, des représentants de l'administration, des personnalités qualifiées nommées par l'État et un représentant des associations familiales.

<sup>2</sup> Avis du 22 septembre 2022, accessible à : [http://www.csr-retraites.fr/textes/9e\\_avis\\_du\\_comite\\_de\\_suivi\\_des\\_retraites.pdf](http://www.csr-retraites.fr/textes/9e_avis_du_comite_de_suivi_des_retraites.pdf). Le CSR, créé en 2014, émet chaque année un avis sur le rapport du COR ; composé de 5 personnalités indépendantes, il est rattaché aux services de la Première ministre.

<sup>3</sup> « *Protection sociale : le choc du vieillissement est-il (in)soutenable ?* », Pierre-Yves Cusset, juillet 2022.

En 2018, 59 % d'entre eux se disaient trop mal informés à ce sujet, qui les touche pourtant de près<sup>4</sup>. Le **besoin de comprendre** et le **droit d'être précisément informé** se heurtent à la complexité de la présentation des données. Or l'illisible prête au soupçon, aux accusations de manipulation, nuisibles au débat public et à la formation d'une volonté démocratique.

L'objet de la présente note est **d'apporter à l'opinion publique**, ou plus exactement à **l'opinion civique**, des éléments précis sur la situation actuelle et les perspectives du système de retraites **en présentant les données chiffrées et leur signification de façon aussi claire que possible**. La note se fonde sur les analyses mêmes et sur les chiffres des instances d'expertise évoquées ci-dessus (en particulier le COR).

Les ordonnances de 1945 sur la Sécurité sociale ont institué un **régime de retraites par répartition**. Le principe de la répartition est un principe d'équilibre qui, en temps réel, met le paiement des pensions de retraite à la charge des actifs qui les financent par leurs cotisations. En théorie, le montant des pensions versées par les caisses doit être au moins égal au montant des cotisations collectées.

Ce principe est inscrit dans la loi depuis le 20 janvier 2014 (art. L. 111-2-1 du code de la Sécurité sociale). Il se distingue d'un régime par capitalisation, où chacun économise pour sa propre retraite (notamment en adhérant à des fonds de pension), aussi bien que d'un système entièrement financé par l'impôt, ou "beveridgien"<sup>5</sup>. **Une grande majorité des Français (63 %) est attachée au principe de la répartition<sup>6</sup> et une immense majorité d'entre eux croit que telle est bien la situation du régime des retraites aujourd'hui en France.**

Le nombre des régimes (42) mis en place rend particulièrement difficile l'appréciation exacte de l'équilibre de notre système de retraites. En réalité, lorsqu'est abordée la question de son équilibre et de sa pérennité, ce système devrait être considéré comme un tout puisqu'au bout du compte c'est l'État, au nom de la Nation, qui est appelé à en assurer l'équilibre général.

On constatera qu'au-delà des cotisations dont il est normal que l'État et les collectivités publiques s'acquittent en tant qu'employeurs, au-delà de la compensation de toutes les mesures décidées par l'État pour des raisons sociales ou économiques, les caisses ne pourraient pas être en équilibre sans concours financiers publics complémentaires.

<sup>4</sup> Fondapol, « Les Français jugent leur système de retraite », novembre 2018, p. 11. Parmi les personnes ayant des revenus inférieurs à 894 € mensuels, la part des interrogés qui se disent mal informés monte à 72 %.

<sup>5</sup> William Beveridge, économiste anglais, a été chargé par Winston Churchill en 1942 d'un rapport sur un système de sécurité sociale universelle, financé par l'impôt et géré par l'État.

<sup>6</sup> Fondapol, « Les Français jugent leur système de retraite », novembre 2018, p. 21.

**Ce sont ces concours financiers de l'État et des autres collectivités publiques qui assurent l'équilibre de l'ensemble de notre système de retraites et sont pris en compte dans nos déficits publics dont ils représentent une large part.**

Les cotisations de droit commun sont bien loin de financer la totalité du montant des pensions versées ; l'État, c'est-à-dire le contribuable, intervient pour garantir l'équilibre, de sorte qu'en réalité **notre système de retraites n'est plus un système par répartition que pour une part des pensions versées**. Il est devenu un système semi-beveridgien : **pour une part de ses ressources par répartition et, à la charge de l'État et du contribuable pour la part déficitaire de son financement**.

En 2021, les collectivités publiques en France (l'État et ses établissements publics, mais aussi les collectivités locales et les hôpitaux) ont apporté aux caisses de retraites obligatoires, sous formes de cotisations, de sur-cotisations dites "d'équilibre", subventions ou transferts d'impôts, un total de 143 Md€ de ressources (soit 41 % des 346 Md€ de recettes totales de notre système de retraite).

Au titre de ces contributions publiques figurent :

- Les **cotisations employeur de droit commun** comme tous les employeurs pour leurs salariés. Si le taux de cette cotisation était le même que pour tous les autres salariés qui relèvent du régime général de base et du régime complémentaire ARRCO-AGIRC, il serait fixé à 16,5 % de la masse salariale. Appliqué au total des rémunérations ouvrant droit à pension, cette participation représente 24 Md€.
- Des **compensations** aux caisses de retraites pour les exonérations générales et ciblées de cotisations de retraites, décidées principalement dans le cadre de la politique de soutien économique (20 Md€), dont l'allègement du coût du travail pour les bas salaires.
- Des **apports** aux caisses de retraites pour les dépenses de solidarité liées aux avantages sociaux que la nation a décidés, à travers les retraites, pour les familles avec enfants, les personnes ou les métiers qui partent à la retraite de manière anticipée, les périodes d'inactivité non cotisées ou les minima de prestations (l'ensemble estimé à 69 Md€ dans une version haute).

Le total de ces versements "de droit commun" de l'État et des collectivités publiques employeurs, additionné au montant des compensations des dépenses liées aux décisions économiques et sociales de l'État se monte à 113 Md€.

**Après ces concours** (cotisations « de droit commun » et compensations de toute nature) **on constate qu'il demeure un besoin de financement complémentaire de près de 30 Md€, nécessaire pour garantir l'équilibre de l'ensemble du système.**

L'apport de ces 30 Md€ est indispensable pour les caisses qui subissent les effets d'une démographie défavorable, celles de la fonction publique de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux publics, des régimes spéciaux d'entreprises publiques et du régime des exploitants agricoles.

C'est ainsi que lorsqu'il est affirmé que nos régimes de retraites sont " en excédent ", il s'agit seulement et uniquement d'un constat partiel qui ne porte que sur les régimes complémentaires de salariés ou d'indépendants, à l'exclusion des régimes de la fonction publique, des régimes spéciaux et d'exploitants agricoles, dont le large déficit est couvert par des fonds publics. La situation est la même quoique dans une moindre mesure pour une part du régime général.

Cette charge complémentaire, issue de l'obligation que l'État se donne d'équilibrer globalement notre système de retraite porte les cotisations retraite des agents de l'État à un niveau très élevé. **Pour leurs fonctions publiques, l'État et les collectivités territoriales ou les hôpitaux, assument en effet des cotisations en moyenne presque trois fois plus élevées que pour les employeurs du reste de l'économie française : 30,6 % pour les fonctionnaires des collectivités locales ou des hôpitaux, 74,3 % pour les fonctionnaires civils de l'État, 126,1 % pour les militaires.**

L'ensemble de ces contributions permet à l'État et aux collectivités publiques d'assumer tout à la fois les charges attachées aux régimes de retraite de leurs agents et les politiques d'incitation et de solidarité, ainsi que la garantie d'équilibre des régimes spéciaux et des régimes démographiquement déficitaires.

**Globalement notre protection vieillesse obligatoire est en fait en déficit structurel important.**

Or tout montre que les perspectives démographiques risquent d'aggraver encore cette situation dans les quinze prochaines années.

L'équilibre démographique entre actifs et retraités va se dégrader dès les années qui viennent dans les régimes qui prennent en charge le secteur privé. Une (légère) amélioration peut se profiler à partir de 2035 pour le secteur public, due à l'inéluctable disparition de classes d'âge très nombreuses, issues du *baby boom*.

**Mais dans l'ensemble, et pris globalement, notre système de retraites risque de se voir de plus en plus fragilisé dans son équilibre financier et, en aggravant continuellement notre dette, de peser de plus en plus sur la capacité économique du pays et sur son indépendance.**

\*\*\*

François Bayrou  
Haut-commissaire au Plan

La présente note décompose d'abord les **dépenses et ressources** des régimes de retraite pour l'année 2021, et analyse la contribution de l'État dans les ressources (I). Elle indique ensuite les **perspectives d'avenir** des régimes de retraite (II). Elle évoque enfin différents **leviers d'action** à la disposition de notre pays pour assurer l'équilibre réel des régimes de retraites (III).

## I. DÉPENSES ET RESSOURCES DU SYSTÈME DE RETRAITES (CHIFFRES DE 2021)

### 1. Les grandes masses des dépenses et des ressources du système de retraite en 2021

Selon le Conseil d'orientation des retraites (COR), **les dépenses, correspondant aux pensions versées** aux retraités en 2021<sup>7</sup> se sont élevées à 345,1 Md€.

**Les ressources** ont été de 346 Md€ et proviennent pour l'essentiel de cinq sources :

- A. Les cotisations retraites** (employeurs et salariés) versées pour les salariés et agents publics actifs ou par les indépendants, assises sur la rémunération brute (79 % des ressources soit 273 Md€). Le COR comptabilise parmi ces 273 Md€ :
- **Les cotisations qu'on doit considérer comme de droit commun, versées par les collectivités publiques** en tant qu'employeurs (État, établissements publics, collectivités locales, hôpitaux publics) pour leurs agents, calculées au taux auquel sont soumis les employeurs du régime général (16,5 % de la rémunération brute ouvrant droit à pension), qui concerne 80 % des actifs français. Leur montant est de **24 Md€** ;
  - **Les sur-cotisations** versées par ces mêmes collectivités publiques, qui sont la différence entre les cotisations " normales " indiquées ci-dessus et celles effectivement versées à des taux très supérieurs (74,28 % pour les fonctionnaires civils de l'État, 126,07 % pour les militaires, et 30,65 % pour les fonctionnaires locaux et hospitaliers), soit environ **46 Md€** ;

<sup>7</sup> Rapport annuel, 15 septembre 2022, p. 96.

- Les **cotisations** versées par les employeurs et salariés des autres régimes ainsi que les cotisations salariales des contractuels de la fonction publique, soit **203 Md€** ;

- B. Les transferts** provenant d'organismes sociaux extérieurs au système des retraites, principalement la Caisse nationale d'allocations familiales : cette dernière finance les suppléments de pension pour les parents ayant réduit leur activité (et donc leurs cotisations retraites) afin de s'occuper d'un enfant, ainsi que les suppléments de retraites des retraités ayant eu au moins 3 enfants. L'UNEDIC finance les périodes de chômage non-cotisées (pour l'ensemble, 4 % des ressources soit 14,3 Md€) ;
- C. Les recettes fiscales** que l'État affecte aux régimes de retraite, comme la contribution sociale généralisée (CSG) et comme 8 autres impôts et taxes affectées (13 % soit 46,3 Md€, y compris TVA)<sup>8</sup> ;
- D. Les subventions** (que l'État accorde sur son budget) **pour couvrir des exonérations** de cotisations retraite des employeurs et salariés privés (4,8 Md€, y compris les mesures d'urgence COVID)<sup>9</sup> ;
- E. Les subventions d'équilibre à destination des régimes spéciaux**, destinées à couvrir leur déficit structurel<sup>10</sup>, provenant d'un fort déséquilibre entre cotisants et retraités (2 % soit 7,4 Md€).

Ces données montrent que **les collectivités publiques (organismes sociaux compris) assurent 41 % du financement des régimes de retraites (143 Md€). Au-delà des cotisations au taux de droit commun qu'elles versent, les collectivités publiques contribuent au système des retraites à hauteur de 119 Md€, soit 34 % du total.**

Les cotisations retraite des employeurs et des salariés (publics et privés) **au taux de droit commun** ne couvriraient que 2/3 des pensions versées.

Il convient d'indiquer à ce stade les différentes finalités poursuivies par ces concours financiers publics.

<sup>8</sup> Le COR comptabilise 5,4 milliards de transferts de TVA de l'Urssaf vers l'Agirc-Arrco et la CNAV comme transferts provenant d'organismes sociaux, mais il s'agit in fine d'affectation de recettes fiscales.

<sup>9</sup> Comptabilisées par le COR comme transferts depuis des organismes extérieurs.

<sup>10</sup> Il s'agit de la SNCF, de la RATP, du FSPOEIE, de l'ENIMarins, de la CANSSMines, ex-Seita.

## 2. Les différentes finalités poursuivies par les concours financiers publics

La contribution financière de l'État et des autres collectivités publiques aux régimes de retraite (via les cotisations, les affectations de recettes fiscales, les subventions et les cotisations d'équilibre) répond à plusieurs objectifs.

**L'État verse d'abord les cotisations retraites de ses fonctionnaires**, ainsi que le ferait tout employeur du secteur privé (a). Mais les concours financiers qu'il accorde visent aussi à financer **des mesures de solidarité (b), des mesures de compétitivité (c) et à assurer l'équilibre de certains régimes (d).**

**A. L'État, en tant qu'employeur, prend à sa charge des cotisations retraite pour ses agents.**

Comme tout employeur, l'État, ses établissements, les collectivités territoriales et les hôpitaux publics versent des cotisations pour leurs fonctionnaires actifs. S'il était fait application à ces collectivités du taux de droit commun qui s'applique aux salariés du régime général (68,9 % des cotisants totaux et 80 % des salariés<sup>11</sup>), à savoir 16,5 % de la masse salariale (hors primes), alors ce seraient **19 Md€ d'euros** que l'État<sup>12</sup> et les autres collectivités<sup>13</sup> verseraient au titre d'employeur de la fonction publique, pour leurs agents titulaires. Par ailleurs, pour l'ensemble des agents publics contractuels, les collectivités publiques versent également **5 milliards d'euros** de cotisations-employeur<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> « Missions et chiffres clés » 2020, édition juillet 2021, accessible : <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/files/live/sites/pub/files/PDF/cnav-missions-chiffres-cles-2020.pdf>. Pour le nombre total de salariés, voir INSEE, « Au troisième trimestre 2022, l'emploi salarié privé augmente de 0,4 % (estimation flash) », 8 novembre 2021.

<sup>12</sup> Les données de la Cour des comptes (« Compte d'affectation spéciale Pensions. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021. Observations définitives », p. 22) permettent de calculer que la masse salariale ouvrant droits à pension pour les titulaires de la fonction publique d'État était en 2021 de 60,5 Mds €. Des cotisations employeur au taux de 16,5 % assises sur ce montant auraient été d'environ 10 Mds €

<sup>13</sup> Selon le Rapport annuel 2022 de la CNRA (p. 96), la masse salariale des cotisants hospitaliers et territoriaux a été de 52 Mds € en 2021. Des cotisations à 16,5% assises sur ce montant auraient généré environ 9 Mds €

<sup>14</sup> Cette somme s'obtient à partir des informations sur le nombre et le salaire moyen des contractuels données par la synthèse du dernier rapport annuel sur l'état de la fonction publique, accessible à : [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres\\_cles/pdf/CC\\_web2022.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/CC_web2022.pdf). Ces montants doivent être rapprochés de la masse des traitements bruts (hors accessoires et primes) ouvrant droit à la retraite et versée par ces collectivités de 114 Md€ en 2021.

## B. L'État finance des mesures de solidarité décidées par la collectivité nationale.

L'État prend à sa charge le financement de **mesures de solidarité** à destination des retraités. Ces mesures incluent notamment<sup>15</sup> :

- La majoration de durée cotisée pour la naissance d'un enfant ;
- Le départ anticipé au titre de la pénibilité ;
- Le départ anticipé au titre de la catégorie (par exemple pour les militaires et catégories actives de la fonction publique) ;
- La garantie d'un minimum de pension pour les retraités les plus pauvres.

L'ensemble de ces mesures représentait environ 61 Md€ d'euros (version haute) en 2016, date de la dernière étude d'ampleur sur le sujet<sup>16</sup>. Projeté sur les paramètres 2021, ce montant s'élèverait à **environ 69 Md€**<sup>17</sup>.

Tous les régimes assument des dépenses de **solidarité** à l'égard de leurs pensionnés. Leur total est estimé à 20 % de l'ensemble des prestations (régimes complémentaires compris) et la quasi-totalité des retraités en bénéficient : moins de 10 % ne sont concernés par aucun de ces dispositifs.

Toutefois le poids relatif de ces mesures diffère selon les régimes. En 2016, la part des dépenses de solidarité dans les prestations de droit direct (ce qui exclut les pensions de réversion) s'est élevée à :

- 24,8 % pour les régimes de fonctionnaires (53,9 % pour les militaires et 31,6 % pour les catégories « actives » de la fonction publique hospitalière et territoriale, en raison des dispositifs de départs anticipés propres à ces groupes<sup>18</sup>). En appliquant ce taux aux dépenses des différents régimes de fonctionnaires en 2021<sup>19</sup>, on obtient la somme de **17 Md€**. Le montant des dépenses de solidarité dans les régimes spéciaux n'est pas connu.
- 21,5 % des droits propres dans le régime général (CNAV + Agirc-Arrco) des salariés privés.

<sup>15</sup> Pour une liste de ces mesures, voir « *Retraite : les dispositifs de solidarité représentent 22 % des pensions versées aux femmes et 12 % pour les hommes* », DREES, février 2020, p. 14. Voir aussi « *Retraites, les dispositifs de solidarité représentent 16 % des montants versés* », DREES, juin 2019, toutes deux établies à partir de l'échantillon 2016.

<sup>16</sup> « *Retraite : les dispositifs de solidarité représentent 22 % des pensions versées aux femmes et 12 % pour les hommes* », DREES, février 2020, p. 15, sans prendre en compte les pensions de réversion.

<sup>17</sup> En 2016, les dépenses de solidarité calculées par la DREES atteignaient 61 Mds d'euros soit 22,1 % des dépenses de droit direct et 20 % de l'ensemble des dépenses.

<sup>18</sup> « *Retraite : les dispositifs de solidarité représentent 22 % des pensions versées aux femmes et 12 % pour les hommes* », DREES, février 2020, p. 21.

<sup>19</sup> Il s'agit ici des dépenses de droit direct.

## C. L'État finance également des mesures de compétitivité visant à soutenir l'emploi et l'économie.

Les gouvernements successifs ont, depuis trente ans, pris des mesures de réduction des cotisations sociales sur les bas salaires, afin de favoriser l'emploi : gouvernement Balladur en 1993, gouvernement Juppé en 1995, gouvernement Jospin en 1998 et 2000 ; gouvernement Raffarin en 2003 et 2005 ; gouvernement Fillon en 2007 ; gouvernement Ayrault en 2014 ; gouvernement Valls en 2015 ; gouvernement Philippe en 2019 (avec la transformation du CICE en allègement direct de cotisations sociales) ; gouvernement Castex en 2021<sup>20</sup>, avec notamment les allègements de cotisations compris dans les mesures d'urgence contre la pandémie. À partir de 2019, la transformation du CICE en allègement de cotisations a conduit à transférer des recettes de TVA, à l'Agirc-Arrco pour des montants importants (5,4 Md€ en 2021, partie du total de 5,8 Md€ compensés au réseau de caisses Agirc-Arrco en 2021).

La compensation totale de l'État prenant en charge une partie de ces réductions de cotisations s'est élevée, pour la seule part qui concerne les régimes de retraite, à **environ 20 Md€ en 2021**<sup>21</sup>.

## D. L'intervention de l'État dans certains régimes pour assurer leur équilibre.

- Pour certains régimes dits « *spéciaux* »<sup>22</sup>, structurellement déficitaires du fait de leur situation démographique, l'État verse des subventions d'équilibre : on a vu plus haut que le COR chiffre à 7,4 Md€ ces subventions aux régimes spéciaux.

Ces régimes connaissent un déséquilibre démographique très important. L'État a donc garanti l'équilibre des régimes concernés pour tenir compte d'évolutions économiques et sociales inéluctables (par exemple, la disparition de certains secteurs, Mines, Seita ou la réduction des effectifs dans d'autres – marine, ferroviaire et transports urbains) ;

- L'État affecte, pour les mêmes raisons, des taxes à deux régimes fortement déficitaires, celui des **exploitants agricoles** (à hauteur de 2,9 Md€, droits sur les boissons), ainsi qu'au régime des **industries électriques et gazières** (1,7 Md€, contribution tarifaire d'acheminement payée par les tous les usagers sur leurs factures d'énergie) ;

<sup>20</sup> Pour une histoire de ces mesures, l'annexe 5 au PLFSS pour 2022 (pp. 29-30), accessible à : <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/PLFSS/2022/PLFSS-2022-Annexe%205.pdf>.

<sup>21</sup> Commission des comptes de la Sécurité sociale, rapport 2022, tome 1, p. 59 (13,7 Md€ d'euros, auxquels s'ajoutent 5,8 Md€ de compensation de TVA, par l'ACOSS, versés à l'Agirc-Arrco et à la CNAV).

<sup>22</sup> Le COR inclut dans cette catégorie les régimes suivants : CNIEG, SNCF, RATP, CNBF, BDF, FSPOEIE, ENIM, CANSSM et CRPCEN.



iii. L'État et ses établissements publics employant des fonctionnaires détachés abondent le régime de la fonction publique d'État, qui souffre d'un fort déséquilibre démographique : on y compte 0,9 cotisant pour 1 bénéficiaire, à comparer avec les ratios du régime général de base du privé (1,46 cotisants pour 1 bénéficiaire), du régime complémentaire (2 cotisants pour 1 bénéficiaire) et de l'ensemble des régimes (1,7 cotisants pour 1 bénéficiaire)<sup>23</sup>.

Ainsi, pour assurer l'équilibre du régime de retraites de ses fonctionnaires, l'État et ses établissements publics sont amenés à verser des cotisations employeur dont le taux est très supérieur à celui auquel cotisent les entreprises privées (16,5 % du salaire brut). Ainsi qu'on l'a vu plus haut, dans la fonction publique d'État, les cotisations-employeur sont de 74,28 % du traitement brut des fonctionnaires civils (hors primes) et de 126,07 % du traitement pour les militaires. On peut calculer que les **sur-cotisations versées par l'État et par ses établissements publics au régime de la fonction publique de l'État se sont élevées en 2021 à environ 38,5 Md€<sup>24</sup>**.

iv. Les autres collectivités publiques (collectivités territoriales et établissements publics de santé), relevant du régime de la CNRACL, versent aussi des **sur-cotisations** au régime de retraite de leurs agents. C'est l'État qui fixe aux collectivités territoriales et aux établissements hospitaliers un taux de cotisation employeur de 30,65 % du salaire brut, au lieu de 16,5 % pour le régime général. **Ces sur-cotisations se sont élevées à 7,7 Md€ en 2021<sup>25</sup>**.

Il est enfin très important de noter que les deux régimes de retraites des trois fonctions publiques ne perçoivent, à la différence des autres régimes, aucune ressource spécifique de l'État ou des autres caisses de prestations sociales pour financer leurs dépenses de solidarité<sup>26</sup>. Un calcul

estimatif évalue ces dernières dépenses à environ 17 Md€<sup>27</sup>, pour les deux régimes de fonctionnaires. Ainsi, en déduisant ces dépenses de solidarité des cotisations d'équilibre versées, on en déduit que l'État et les collectivités publiques financent, par leurs cotisations d'équilibre, un déficit, d'origine principalement démographique, compris dans les déficits des collectivités publiques (principalement l'État) qui peut être évalué à 29,2 Md€ (38,5 + 7,7 - 17) en 2021, au-delà des contributions légales par ailleurs apportées aux autres régimes de retraites par l'État.

### Comment expliquer un tel déficit ?

La cause première est indiquée tant par le Conseil d'orientation des retraites que par le Comité de suivi des retraites : les régimes de la fonction publique connaissent une **situation démographique défavorable**, qui appelle un rééquilibrage par les collectivités publiques<sup>28</sup>. De fait, on compte 0,9 cotisants pour 1 bénéficiaire dans le régime de la fonction publique d'État<sup>29</sup>. En revanche, la fonction publique territoriale et hospitalière connaît une meilleure situation démographique : en 2021, **on y comptait 1,5 cotisants pour 1 bénéficiaire<sup>30</sup>**. Ces chiffres sont à comparer avec ceux du régime général du privé et de l'ensemble des régimes (1,46 pour la CNAV, 2 pour l'AGIRC-ARRCO, et 1,7 pour l'ensemble des régimes)<sup>31</sup>.

<sup>23</sup> Sécurité sociale, l'Assurance retraite, « Missions et chiffres clés 2020 », juillet 2021, accessible à : <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/files/live/sites/pub/files/PDF/cnav-missions-chiffres-cles-2020.pdf>; <https://www.agirc-arrco.fr/qui-sommes-nous/chiffres-cles/> et INSEE, « Cotisants, retraités et rapport démographique tous régimes », 25 mai 2022. Le chiffre de l'INSEE pour l'ensemble des régimes ne prend en compte que les prestations de droit direct. Le ratio est légèrement inférieur si l'on prend en compte les prestations de droit indirect.

<sup>24</sup> Selon la Cour des comptes (« Compte d'affectation spéciale Pensions. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021. Observations définitives », p. 22), les cotisations employeur versées sur la masse salariale des fonctionnaires civils et militaires ont été de 48,5 Mds €. Ces données permettent également de calculer que la masse salariale ouvrant droits à pension était en 2021 de 60,5 Mds €. Des cotisations employeur au taux de 16,5 % assises sur ce montant auraient été de 10 Mds €. Le montant des sur-cotisations a donc été de 38,5 Mds €.

<sup>25</sup> Selon le Rapport annuel 2022 de la CNRACL (p. 96), la masse salariale des cotisants hospitaliers et territoriaux a été de 52 Mds € en 2021. Des cotisations à 16,5 % assises sur ce montant auraient généré 8,5 Mds €. Or les cotisations patronales totales ont été de 16,2 Mds (Commission des comptes de la Sécurité sociale, rapport annuel 2022, tome 2, p. 23). Les sur-cotisations se sont donc montées à 7,7 Mds €.

<sup>26</sup> Rapport du COR, 15 septembre 2022, p. 87.

<sup>27</sup> Ces dispositifs sont évalués par les études DREES à 24,8 % des droits directs pour la fonction publique, dans la définition large des dépenses de solidarité, soit 11,7 Md€ en 2021 pour la fonction publique de l'État et 5,3 Md€ pour la fonction publique locale et hospitalière – CNRACL (contre 21,5 % pour les retraités du secteur privé).

<sup>28</sup> COR, rapport annuel du 15 septembre 2022, pp. 57-58 ; CSR, avis sur le rapport du COR, 22 septembre 2022, p. 37.

<sup>29</sup> Commission de certification des comptes de la Sécurité sociale, « Les comptes de la Sécurité sociale. Résultats 2021. Prévisions 2022 et 2023 », tome 2, p. 21.

<sup>30</sup> Annexe au PLF 2023-Jaune pensions page 40.

<sup>31</sup> Sécurité sociale, l'Assurance retraite, « Missions et chiffres clés 2020 », juillet 2021, accessible à : <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/files/live/sites/pub/files/PDF/cnav-missions-chiffres-cles-2020.pdf>; <https://www.agirc-arrco.fr/qui-sommes-nous/chiffres-cles/> et INSEE, « Cotisants, retraités et rapport démographique tous régimes », 25 mai 2022. Le chiffre de l'INSEE pour l'ensemble des régimes ne prend en compte que les prestations de droit direct. Le ratio est légèrement inférieur si l'on prend en compte les prestations de droit indirect.

**D'autres justifications sont parfois avancées pour expliquer le besoin de financement des régimes de la fonction publique, mais leur nature même et les montants qu'elles représentent conduisent à en relativiser la portée :**

- Une première cause parfois avancée est **l'écart de salaires entre le secteur public et le secteur privé** : un écart de rémunération d'activité au détriment du secteur public justifierait une meilleure situation des fonctionnaires lors de leur retraite, **via** les règles de calcul des pensions (notamment par la prise en compte des 6 derniers mois dans la fonction publique, au lieu des 25 meilleures années pour la retraite de base du secteur privé). Or en réalité, le salaire moyen dans le secteur privé était de 2.420 euros nets<sup>32</sup> en 2019, contre 2.320 euros nets dans la fonction publique (tous statuts confondus)<sup>33</sup>. Il n'y a donc pas là une différence de rémunération qui justifierait une différence très sensible de cotisation des employeurs et de prestations entre les régimes d'agents publics et ceux des salariés privés.
- Une seconde justification résiderait dans la différence **d'assiette des cotisations** entre régimes de la fonction publique et régimes du privé. Dans la fonction publique, cette assiette exclut en effet les primes<sup>34</sup> et les accessoires du traitement, à la différence de ce qui se pratique dans les régimes privés **où toute la rémunération sert de base aux calculs de cotisations**. Or les primes et les accessoires du traitement représentaient, en 2018, environ 24 % de la rémunération brute des fonctionnaires<sup>35</sup>. La différence dans les assiettes cotisables justifierait, pour certains, que les taux de cotisation des collectivités publiques soient plus élevés. Cependant il est patent que **le montant des pensions de retraites des fonctionnaires est de la même manière calculé seulement sur le traitement brut**. La cohérence entre assiette cotisée et montant de la pension ne permet pas de considérer qu'il existerait une logique différente entre les deux régimes.
- Enfin, la somme de 30 milliards d'euros ne saurait être mise en regard des 20 milliards d'euros qui financent les mesures économiques (financement des exonérations de cotisations retraite) dont bénéficient les régimes privés. En effet, si les fonctionnaires devaient bénéficier de ces dispositifs à la hauteur des salariés du privé, alors ces mesures accordées aux 3,8 millions de fonctionnaires<sup>36</sup> s'élèveraient à 3,5 milliards d'euros, à due

<sup>32</sup> INSEE, « En 2019, le salaire net moyen dans le secteur privé a progressé de 1,2 % en euros constants », 15 juillet 2021.

<sup>33</sup> INSEE, « En 2019, le salaire net moyen dans la fonction publique est stable en euros constants », 25 mars 2021.

<sup>34</sup> Sauf, pour une part minime, certaines primes incluses dans l'assiette cotisable et prises en compte pour le calcul de et le régime par capitalisation instauré en 2003, la retraite additionnelle, ou RAFF qui verse encore très peu de prestations et est exclu du champ des rapports du COR

<sup>35</sup> INSEE, « Les salaires dans la fonction publique de l'État », 12 juillet 2022 ; INSEE, « Les salaires dans la fonction publique territoriale », 12 juillet 2022 ; INSEE, « En 2019, le salaire net moyen dans la fonction publique hospitalière diminue de 0,8 % en euros constants », 16 septembre 2021.

<sup>36</sup> Chiffres : « Fonction publique. Chiffres clés 2021 », édition 2021, accessible à : [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres\\_cles/pdf/CC-2021-web.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/CC-2021-web.pdf)

proportion des 20 milliards d'euros versés en faveur des 20,8 millions de salariés du secteur privé<sup>37</sup>. Si tant est qu'un tel raisonnement soit juste, il ne saurait expliquer le besoin de financement de 30 milliards d'euros exposé ci-dessus.

Au total, les **éventuelles différences dans les règles de liquidation des retraites** ont une portée moindre que l'argument démographique par les montants qu'elles impliquent. **Le déséquilibre que connaît le régime de la fonction publique d'État entre cotisants et bénéficiaires apparaît bien comme la cause essentielle de son besoin de financement.**

Il ressort des éléments présentés ci-dessus que les cotisations retraites ne représentent plus que deux tiers des ressources de notre système de retraites, comme le reconnaît lui-même le COR<sup>38</sup>.

**La légitimité de cette intervention publique n'est pas ici, en elle-même, en question.** Il appartient en effet à la collectivité nationale de décider si les collectivités publiques assument ou non la charge financière de mesures de solidarité, d'aides économiques ou encore de mesures visant à garantir l'équilibre de régimes dont la démographie est déséquilibrée, que ce soit par des subventions (pour les régimes spéciaux) ou par des sur-cotisations (pour la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et hospitalière).

Pour autant, l'opinion publique doit être précisément informée des conditions de financement de notre système de retraites. **Elle doit être notamment alertée sur sa viabilité, sur les risques de déséquilibre croissant**, de manière à pouvoir se prononcer sur les choix politiques qui décideront de ces interventions publiques. On sait que les Français désirent être mieux informés sur l'état du système des retraites. 79 % d'entre eux, par ailleurs, estiment injustifiés les différences entre régimes<sup>39</sup>. **Une clarification de l'intervention de l'État dans le financement des régimes de retraite répond ainsi à ce désir d'information.**

Les clarifications apportées ci-dessus concernent la décomposition du solde pour l'année 2021, 2022 ou pour les années antérieures. Elles doivent être complétées par une évaluation des perspectives du système des retraites. Le COR réalise des projections jusqu'en 2070, qu'il convient de présenter et d'explicitier. Ce travail permet de mesurer l'ampleur de l'effort qu'il faudrait conduire à l'avenir pour assurer, si tel était l'objectif, l'équilibre des retraites.

<sup>37</sup> Chiffres : « L'emploi salarié », DARES, 8 novembre 2022, accessible à : <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/emploi-salarie>

<sup>38</sup> COR, rapport du 15 septembre 2022, p. 53.

<sup>39</sup> Fondapol, « Les Français jugent leur système de retraite », novembre 2018, p. 13.

## II. QUELS SCÉNARIOS POUR L'AVENIR ?

La structure du financement des régimes de retraites ayant été rappelée, il convient d'envisager l'évolution de l'équilibre financier de ces régimes.

En matière de retraites, trois types d'hypothèses sont essentiels. Les deux premières concernent les prévisions économiques : **taux de chômage** et **gains de productivité du travail**<sup>40</sup>. Les dernières portent sur les évolutions démographiques pour la population entière et pour les différents régimes en particulier.

### 1. Les hypothèses en matière de chômage et de gains de productivité

Pour prévoir le solde du système français de retraites, les prévisions en matière de taux de chômage et de gains annuels de productivité sont essentielles. Le taux de chômage est une donnée importante, parce que le montant des cotisations dépend du nombre d'actifs ; les gains de productivité du travail sont aussi cruciaux parce qu'ils se répercutent sur l'augmentation des salaires et donc des cotisations. **Les prévisions du COR, sur ces deux sujets, sont les suivantes :**

- **En matière de chômage, le COR fait l'hypothèse qu'il sera de 7 % de la population active entre 2032 et 2070.** Son rapport note que ce taux de 7 % correspond à celui observé depuis 2000, mais seulement pour les années où ne sévissait pas de crise économique (ce qui exclut notamment les années 2003-2005 et les années 2009-2015)<sup>41</sup>. L'hypothèse de 7 % de chômage entre 2032 et 2070 suppose donc que cette période sera épargnée par les crises du type de celles de 2002 et de 2008. Mais cette hypothèse est cependant très loin de l'objectif de plein emploi (taux de chômage approchant 4,5 % ou inférieur à ce chiffre) que les grands courants démocratiques du pays se sont régulièrement engagés à atteindre. **Atteindre le plein emploi** (ce qui suppose de rendre plus fluide et plus attractif le marché du travail et sa réalité aussi bien que sa perception)

<sup>40</sup> La productivité du travail se définit comme le rapport de la valeur ajoutée produite en France sur une année au nombre total d'heures travaillées

<sup>41</sup> COR, Rapport annuel, 15 septembre 2022, p. 42.

améliorerait considérablement les perspectives du système français de retraite. Il s'agit comme on le voit d'un objectif politique essentiel pour toutes les générations de notre pays.

- En matière de productivité, le COR envisage différents scénarios : **par an, la France pourrait gagner 0,7 %, 1 %, 1,3 % ou 1,6 % de productivité du travail. Le COR retient le scénario 1 % comme « intermédiaire ».** On sait que la France a gagné 1,3 % de productivité par an en moyenne entre 1992 à 2022 ; mais de 2002 à 2022, le taux moyen s'est réduit à 1 %<sup>42</sup>. Le Comité de suivi des retraites (CSR) estime qu'un taux de 1 % est « prudent », mais qu'un taux inférieur n'est « pas du tout exclu »<sup>43</sup>. Depuis vingt ans, **la productivité dans les pays développés progresse certes, mais de moins en moins au fil du temps**<sup>44</sup>.

**Cette baisse tendancielle n'est pas une fatalité.** La dernière étude du Conseil national de la productivité met en lumière les marges de manœuvre dont dispose la France pour enrayer cette baisse, du recours au numérique à une amélioration de la formation, en passant par une politique de réindustrialisation<sup>45</sup>. Il s'agit précisément ici aussi d'un engagement partagé par toutes les forces politiques du pays. Un gain annuel de productivité qui dépasserait 1 % par an, changerait lui aussi considérablement les perspectives de notre système de retraites.

Le plein emploi (4,5 % de chômage) comme des gains de productivité supérieurs ne sont pas inatteignables.

### 2. L'évolution démographique des régimes de retraite et ses conséquences sur leur équilibre financier

Dans un régime de retraites par répartition, le ratio entre le nombre de cotisants et celui des bénéficiaires est crucial. On sait d'ores et déjà que, pour l'ensemble du système, ce ratio est amené à se détériorer dans les années à venir : très rapidement d'ici 2040, puis de façon plus lente.

<sup>42</sup> Ibid., p. 40.

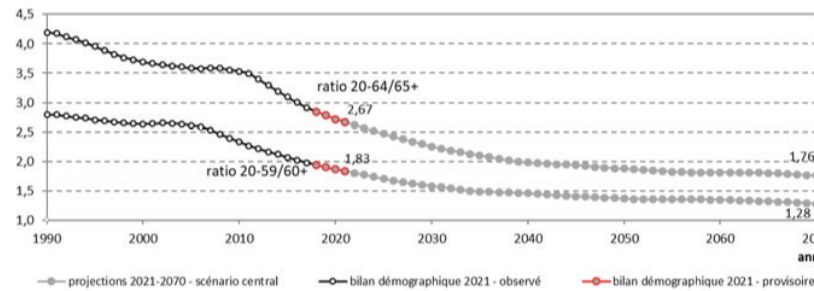
<sup>43</sup> Avis du CSR du 22 septembre 2022, p. 13.

<sup>44</sup> Ibid., p. 41.

<sup>45</sup> « Productivité et compétitivité : analyses conjoncturelles et structurelles post-Covid », 16 mai 2022, accessible à : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/productivite-competitivite-analyses-conjoncturelles-structurelles-post-covid>

Ce fait forme l'une des bases des projections du COR, comme le montre la figure suivante :

**Figure 1.10 - Rapports démographiques des populations de 20-59 ans (20-64 ans) rapportés aux 60 ans et plus (respectivement 65 ans et plus), observés puis projetés**



Champ : France hors Mayotte jusqu'en 2013, France entière à partir de 2014.

Source : INSEE, estimations de population (provisaires pour 2019-2021) et projections de population 2021-2070.

Rapport du COR du 15 septembre 2022, p. 33.

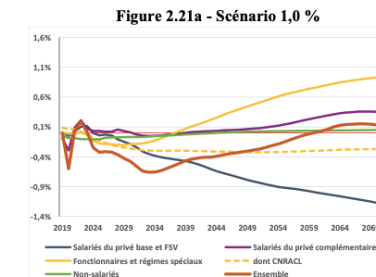
Cette évolution générale de la démographie française recouvre cependant des trajectoires démographiques distinctes selon les régimes de retraite, dont les situations financières vont évoluer de manière différente.

Deux faits retiennent l'attention :

- La détérioration du ratio démographique du régime de base ;
- En sens inverse, l'amélioration de celui de la fonction publique à partir de 2033. Plus précisément, comme le montre le graphique ci-dessus (courbe jaune continue), la situation démographique des régimes de la fonction publique et des régimes spéciaux va :
  - Se détériorer légèrement d'ici 2033 ;
  - S'améliorer à partir de cette date.

### 3. Quel besoin total de financement pour l'ensemble des régimes de retraites dans les années à venir ?

Le solde des principaux régimes de 2019 à 2069, reflet de leurs évolutions démographiques, est le suivant selon le COR :



Source : rapport du COR du 15 septembre 2022, p. 102.

Lecture : si l'État maintient la part de PIB qu'il alloue au régime de la fonction publique d'État (scénario « effort de l'État constant »), et si la France gagne 1 % de productivité du travail chaque année, le solde des régimes de la fonction publique sera positif, à hauteur de 0,9 % du PIB, en 2069.

Le graphique ci-dessus, tiré du rapport du COR, est fondé sur une hypothèse selon laquelle, alors même que les ressources nécessaires à l'équilibre du régime de la fonction publique d'État et des régimes spéciaux diminuent, l'État continue à apporter à ces régimes un soutien financier constant en part du PIB.

A ce scénario dit, selon les termes du COR, à « **effort de l'État constant** », qui maintient, en part de PIB, l'effort financier de l'État pour les régimes concernés quelle que soit l'évolution de leur besoin de financement, paraît devoir être privilégié le scénario dit à « **équilibre permanent des régimes** », dans lequel l'État décide d'adapter les sommes qu'il leur verse en se bornant à assurer leur équilibre, si leur besoin de financement venait à diminuer.

En effet, comme l'indique le Comité de suivi des retraites (CSR), **le scénario d'un effort constant de l'État est fondé sur une hypothèse peu plausible** : avec l'amélioration du ratio démographique de la fonction publique d'État, l'État n'aura plus à sur-cotiser autant qu'il le fait aujourd'hui pour maintenir ce régime à l'équilibre. Il paraît plus probable que l'État réduise alors son intervention dans ce régime afin d'investir dans d'autres domaines : par exemple la recherche, la justice, l'hôpital ou encore le désendettement.

Toutefois, le scénario « à effort de l'État constant » et sa traduction graphique ont l'avantage de montrer l'évolution du besoin de financement des régimes de la fonction publique d'État et des régimes spéciaux – raison pour laquelle ils sont exposés dans le graphique ci-dessus

Deux conclusions peuvent être tirées de ce graphique, établi « à effort de l'État constant » :

- Un besoin de financement constant des régimes de la fonction publique d'État et des régimes spéciaux sur la période 2022-2047 ;
- Une dégradation de la situation globale du système de retraites sur la même période.

Chacune de ces deux tendances appelle des observations complémentaires, qui permettent de mesurer les déficits à venir.

- En ce qui concerne les régimes de la fonction publique, les régimes spéciaux et le régime des exploitants agricoles

De 2022 à 2047, le solde annuel moyen du régime de la fonction publique d'État et des régimes spéciaux « à effort de l'État constant » est proche de zéro. Pour assurer l'équilibre de ces régimes, l'État devra donc continuer à leur consacrer, en moyenne, chaque année, une part du PIB du même ordre de grandeur que celle qu'il leur consent aujourd'hui.

Aujourd'hui, l'État et ses établissements publics versent 38,5 Md€ de sur-cotisations au régime de retraite de la fonction publique d'État et aux régimes spéciaux, 7,4 Md€ de subventions d'équilibre aux régimes spéciaux et 4,7 Md€ de recettes fiscales à certains régimes spéciaux et au régime des exploitants agricoles. Après déduction des dépenses de solidarité estimées de ces régimes (20 % de leurs dépenses, soit environ 18,5 Md€<sup>46</sup>), ces concours se montent à 32,1 Md€ soit 1,28 % du PIB en 2021 (2501 Md€).

Par ailleurs, les collectivités territoriales et les établissements hospitaliers versent 7,7 Md€ de sur-cotisations à la caisse de retraite de leurs fonctionnaires, dont 4,5 Md€ environ au titre de la solidarité. Elles consacrent 3,2 Md€ soit 0,12 % du PIB au déficit de cette caisse.

**On peut donc conclure qu'en moyenne, d'ici 2047, les collectivités publiques devront verser par an, 1,4% du PIB en concours publics pour combler les déficits des régimes de la fonction publiques (d'Etat, territoriale et hospitalière) et des régimes spéciaux<sup>47</sup>.**

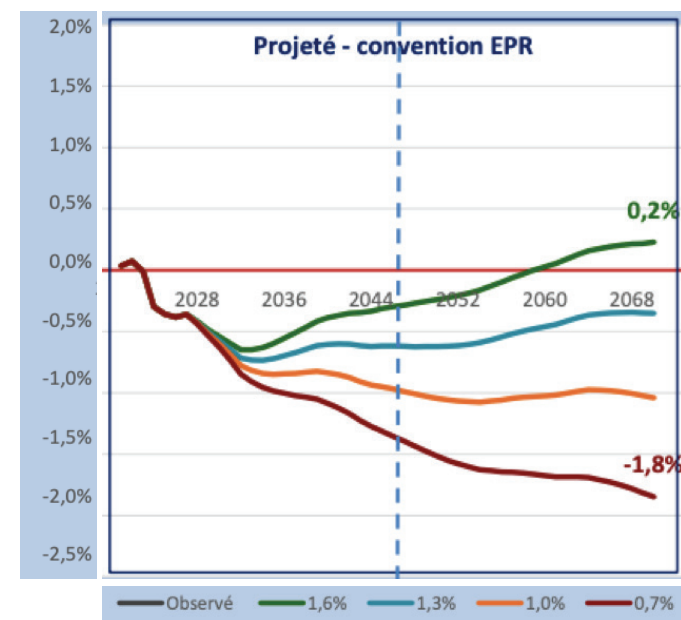
<sup>46</sup> L'étude 2016 de la DREES sur les dépenses de solidarité permet de les estimer à 20 % des dépenses des régimes. Le montant de 23 Md€ correspond à la somme des dépenses de solidarité des régimes de la fonction publique (17 Md€), des régimes spéciaux (environ 4,2 Md€) et du régime des exploitants agricoles (environ 1,5 Md€).

<sup>47</sup> Il est ici fait l'hypothèse que les collectivités publiques cotisant à la CNRACL continueront à verser la même part de PIB en sur-cotisations à l'avenir.

- En ce qui concerne les autres régimes

Par ailleurs, pour les autres régimes<sup>48</sup>, les perspectives démographiques et les prévisions retenues en matière économique (7 % de chômage, scénario « intermédiaire » de 1 % de gain de productivité du travail annuel) et politique (choix par l'État d'un « équilibre permanent des régimes ») conduisent à un **déficit moyen annuel de 0,7 % du PIB par an<sup>49</sup>**.

Ces projections de déficit sont exposées par le COR, à côté de celles qu'il fonde sur d'autres hypothèses de productivité :



Source : rapport 2022 du COR (p. 100).

Aide à la lecture : « EPR » signifie « équilibre permanent des régimes ».

La ligne pointillée bleue indique l'année 2047, soit l'horizon 25 ans.

Lecture : en 2047, avec 7 % de taux de chômage de 1 % de gain de productivité annuelle, dans le scénario d'un équilibre permanent des régimes, le solde du système français de retraites serait déficitaire à hauteur de - 1 % du PIB.

**Cumulés, les déficits moyens s'élèveront à 2,1 % du PIB par an. Par rapport au PIB de 2021, cela correspond à 52,5 Md€ par an, soit 1312,5 Md€ sur 25 ans.** Pour les combler, plusieurs leviers d'action existent.

<sup>48</sup> Dont la CNRACL, puisque son équilibre n'est pas assuré dans le scénario d'un « équilibre permanent des régimes » : le déficit global présenté dans ce scénario inclut le déficit de cette caisse.

<sup>49</sup> La somme s'obtient en additionnant les déficits annuels calculés par le COR en prenant en compte ces différentes hypothèses. Leur évolution est représentée sur la ligne orange du schéma « Projeté - convention EPR ».



### III. QUELS LEVIERS D'ACTION DISPONIBLES ?

Il appartiendra au Gouvernement de proposer et au Parlement d'adopter les évolutions qu'appelle l'objectif d'équilibre de notre système de retraites.

Les développements ci-dessous ont pour seul objet de rappeler les autres leviers d'action et d'indiquer l'ordre de grandeur des effets qui peut en être attendu.

**Ce sont seulement des pistes de réflexion, qui ne cherchent pas à interférer avec les concertations et les débats en cours et n'intègrent pas la création de nouveaux impôts ou l'augmentation de taux des fiscalités existantes dont le produit pourrait être dirigé vers le financement des retraites.**

#### 1. On ne peut pas envisager de baisser les pensions

Plusieurs réformes portant sur le montant des pensions ont déjà été conduites pour contribuer à équilibrer les comptes des régimes de retraite. Ainsi les pensions de retraite sont depuis 1993 indexées sur l'inflation et non sur les salaires des actifs. Pendant une longue période, les salaires ont cru plus vite que les prix. La proportion entre revenu des retraités et revenu des actifs a ainsi tendu à baisser : elle est aujourd'hui de 103,4 %. Sur la base d'une hypothèse d'1 % de gains annuels de productivité<sup>50</sup>, cette baisse tendancielle aurait continué (le CSR<sup>51</sup> indique qu'en 2050, elle aurait pu atteindre 90 %. Mais le retour de l'inflation change substantiellement les choses).

**Compte tenu de ces réformes et de leurs conséquences sur le rapport entre les pensions et les salaires des actifs, et des incertitudes de la conjoncture, toute intervention nouvelle pour diminuer, même à terme, le pouvoir d'achat des pensions aurait plusieurs effets négatifs.** Le doute porté dans l'esprit des pensionnés, des futurs pensionnés, et dans l'esprit de l'ensemble de la société sur la pérennité du pouvoir d'achat des retraites serait un puissant facteur de désagrégation sociale. La menace qui planerait sur les foyers concernés aurait un effet récessif. et cela sans compter l'inquiétude sociale qui ne manquerait pas de se déchaîner.

**C'est pourquoi le Haut-commissariat au Plan considère comme une priorité et un facteur commun à toute réforme de défendre le pouvoir d'achat des pensions.**

<sup>50</sup> « Protection sociale : le choc du vieillissement est-il (in)soutenable ? », Pierre-Yves Cusset, juillet 2022 ; rapport du COR du 15 septembre 2022, p. 170.

<sup>51</sup> CSR, avis du 22 septembre 2022, pp. 28-29, reprenant les données du COR.

## 2. L'allongement de la durée des carrières (volontaire ou contraint, par l'allongement de la durée de cotisation et/ou le déplacement de l'âge légal)

Un allongement progressif de la durée des carrières et un déplacement de l'âge moyen de départ à la retraite seraient un puissant levier d'amélioration de l'équilibre financier des régimes de retraites. Un tel mouvement s'est déjà produit sur les dix dernières années : l'âge moyen de départ à la retraite était en 2010 de 60,5 ans ; il était en 2020 de 62,3 ans<sup>52</sup>. Selon le COR, avec un chômage à 7 % et un gain annuel de productivité d'1 % (tous deux perfectibles), le système des retraites serait à l'équilibre en 2032 (dans le scénario d'un « *équilibre permanent des régimes* ») si l'âge moyen de départ était porté à 64,2 ans<sup>53</sup>. La Direction générale du Trésor a, quant à elle, calculé qu'un report de deux ans de l'âge d'ouverture des droits (soit 64 ans) générerait entre 0,4 % et 0,9 % du PIB d'ici 2042<sup>54</sup>, soit entre **10 et 20 Md€**. **Ce montant correspond environ au tiers du besoin de financement annuel moyen d'ici 2047 estimé ci-dessus.**

## 3. Le montant des cotisations

Le montant total des cotisations versées aux régimes des retraites s'élevait en 2021 à 227 Md€<sup>55</sup>. **Une hausse de l'ordre de 1 point des cotisations patronales retraites les augmenterait de quelque 7,5 milliards, soit environ 15 % du besoin de financement annuel moyen calculé d'ici 2047.** Une telle hausse requerrait de faire passer le taux des cotisations retraite employeurs à 17,5 % du salaire brut, contre 16,5 % actuellement. **Il est à noter que les taux de cotisation français de droit commun portent déjà notre niveau de prélèvement sur les rémunérations des actifs au maximum européen aujourd'hui constaté.**

<sup>52</sup> INSEE, « âge conjoncturel moyen de départ à la retraite selon le sexe. Données annuelles de 2004 à 2020, 25 mai 2022.

<sup>53</sup> COR, rapport annuel du 15 septembre 2022, p. 126.

<sup>54</sup> « Effets d'une mesure d'âge sur le solde des administrations publiques », 27 janvier 2022, accessible à : [https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-01/20220127\\_COR%20Mesure%20d%27âge%20DG%20Tresor.pdf](https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-01/20220127_COR%20Mesure%20d%27âge%20DG%20Tresor.pdf)

<sup>55</sup> Le rapport 2022 du COR indique que les cotisations totales (sur-cotisations comprises) ont représenté 79 % des ressources soit 273 Md€ d'euros. En ôtant le montant des sur-cotisations (46 Md€ d'euros), on obtient 227 Md€ d'euros.

## 4. Le taux d'emploi

La hausse du nombre d'actifs augmente mécaniquement la somme des cotisations de retraite, puisque les cotisations de retraite sont en proportion des salaires versés. En 2021, la France comptait 28,5 millions d'emplois<sup>56</sup> et le montant total des cotisations versées au système des retraites (hors sur-cotisations) se montait à 227 Md€. Si notre pays approchait du plein emploi (un million et demi d'emplois supplémentaires), cela produirait quelque 10 Md€ de cotisations supplémentaires, soit de l'ordre de 20 % du besoin de financement annuel moyen d'ici 2047.

## 5. Une politique de productivité

Pour obtenir les ressources nécessaires pour couvrir une autre part du besoin de financement annuel moyen (de l'ordre de 0,2 % du PIB), l'objectif devrait être de passer à un taux annuel moyen de gain de productivité de 1,3 % par an. Cette ambition n'est pas inatteignable mais requiert de mettre en œuvre les leviers mis en avant par le Conseil national de la productivité.

<sup>56</sup> INSEE, « tableau de bord de l'économie française », juin 2022.

## CONCLUSION

L'avenir des régimes français de retraites appelle un débat ouvert afin que l'opinion publique puisse prendre position de façon éclairée. Le travail d'analyse et d'expertise mené par les instances officielles (COR et CSR notamment) constitue une base rigoureuse mais leurs conclusions doivent être portées en termes simples à la connaissance de l'opinion publique.

Il en ressort que, outre le financement des mesures de solidarité et de compétitivité, outre la prise en charge des cotisations de leurs agents et fonctionnaires, l'État et les collectivités publiques contribuent substantiellement à l'équilibre des régimes de retraites de la fonction publique d'État, des régimes spéciaux, des régimes agricoles, de la fonction publique territoriale et hospitalière, à hauteur d'environ 30 Md€ d'euros par an.

Dans les 25 prochaines années, sans perspective de réformes, l'évolution démographique des différents régimes de retraite conduit, avec les hypothèses économiques proposées par le COR (7 % de chômage et 1 % de gain annuel de productivité), à un déficit moyen annuel de 2,1 % du PIB. Ce déficit poserait la question de la soutenabilité de la situation de nos régimes de retraite.





Le débat sur notre système de retraites rebondit sans cesse sur des bases incertaines. Le Haut-commissariat au Plan présente des constats clairs pour permettre aux citoyens de comprendre les enjeux – notamment pour nos finances publiques – et de s'en saisir.

La complexité de notre système de retraites, l'abondance d'études sur sa situation, la technicité des concepts rendent particulièrement peu lisible ce thème de société pourtant primordial. Cette question est fondamentale pour que notre société puisse assurer à ses retraités des pensions suffisantes et pour l'équilibre des finances publiques.

Dans cette note, le Haut-commissariat au Plan dresse, à partir des données publiques sur notre système de retraites, des constats clairs et chiffrés, mettant en évidence le niveau des concours financiers publics dans l'équilibre de ce système. La note montre ainsi :

- Que l'équilibre de notre système de retraites est aujourd'hui assuré par des concours publics de l'ordre de 30 milliards d'euros ;
- Que les perspectives démographiques risquent d'aggraver encore la situation du système.