

Chapitre 2. Les ressources du système de retraite

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 le régime de la fonction publique de l'État et certains régimes spéciaux (régime des marins et régime des ouvriers de l'État). En appliquant cette règle, ces régimes sont par construction en permanence à l'équilibre et les projections de solde ont ainsi peu d'intérêt les concernant. Il en est de même des régimes spéciaux fermés par la loi de 2023 (RATP, Cnieg, CRPCEN et régime de la Banque de France), le régime des mineurs et le régime de la SNCF qui sont intégrés au régime général depuis le 1^{er} janvier 2025⁷⁵. En retour, le régime général bénéficie d'une contribution de l'État visant à compenser cet équilibrage. Ce cadre comptable présente l'avantage de refléter la législation actuelle du système de retraite retenue pour présenter les comptes dans le cadre de la Commission des comptes de la Sécurité sociale et sert de cadre aux débats parlementaires des lois de financement de la sécurité sociale. D'autres conventions sont envisageables, même si elles ne seraient par construction pas conformes au cadre législatif, et sont discutées dans la section 2.

En 2025, les ressources du système de retraite se sont élevées à près de 417 milliards d'euros hors produits financiers⁷⁶, soit 13,9 % du PIB. Cette part devrait diminuer à l'avenir et elle s'établirait à 12,9 % du PIB en 2070 dans le scénario de référence.

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 compte dans les projections.

Deux raisons expliquent principalement cette baisse. En premier lieu, les contributions et subventions d'équilibre versées par l'État au régime de la fonction publique de l'État et aux régimes spéciaux ainsi qu'à la Cnav pour les régimes en fermeture devraient diminuer d'un peu moins 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.

⁷⁵ Le régime des salariés agricoles (MSA salariés) est également intégré à la Cnav depuis 1963.

⁷⁶ 422 Mds€ en intégrant les produits financiers.

1. L'évolution de la part des ressources du système de retraite (hors produits financiers) dans le PIB et ses déterminants

1.1 En 2025, les ressources représentent 13,9 % du PIB

Avec près de 417 milliards d'euros (hors produits financiers), les ressources du système de retraite représentaient 13,9 % du PIB en 2025⁷⁷.

Cette part a régulièrement augmenté entre 2002 et 2025 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 spéciaux⁷⁸. Le taux de cotisation salariés des fonctionnaires a été progressivement aligné sur le taux de cotisations des salariés du secteur privé⁷⁹. 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'État ; ils sont ainsi passés, entre 2006 et 2026, de 49,9 % à 82,28 % pour les fonctionnaires civils, et de 100 % à 126,07 % (depuis 2014) pour les militaires. Enfin, le taux de cotisation employeur de la CNRACL, fixé également par décret, a régulièrement augmenté depuis 2012 ; il était de 30,65 % depuis 2017 et a été porté à 31,65 % en 2024 et 34,65 % en 2025.

1.2 Ce ratio baisserait en projection malgré la hausse de 12 points du taux de cotisation employeur à la CNRACL

Entre 2025 et 2030, les ressources progresseraient en valeur réelle de 0,9 % par an dans le scénario de référence, légèrement moins que le PIB en volume (1,1 %). Leur part dans la richesse nationale serait toutefois en quasi stabilité sur la période car les prix à la consommation progresseraient plus rapidement que les prix du PIB. L'augmentation du taux de cotisation des employeurs cotisant à la CNRACL (collectivités locales et hôpitaux) de 3 points chaque année entre 2025 et 2028 (pour atteindre 43,65 %) compenserait la baisse de la part des traitements indiciaires des agents affiliés à la CNRACL dans la masse salariale totale : puisque ce régime a un taux de cotisation total supérieur à celui du secteur privé, cette baisse relative des traitements indiciaires devrait avoir un effet négatif sur la part des ressources dans le PIB.

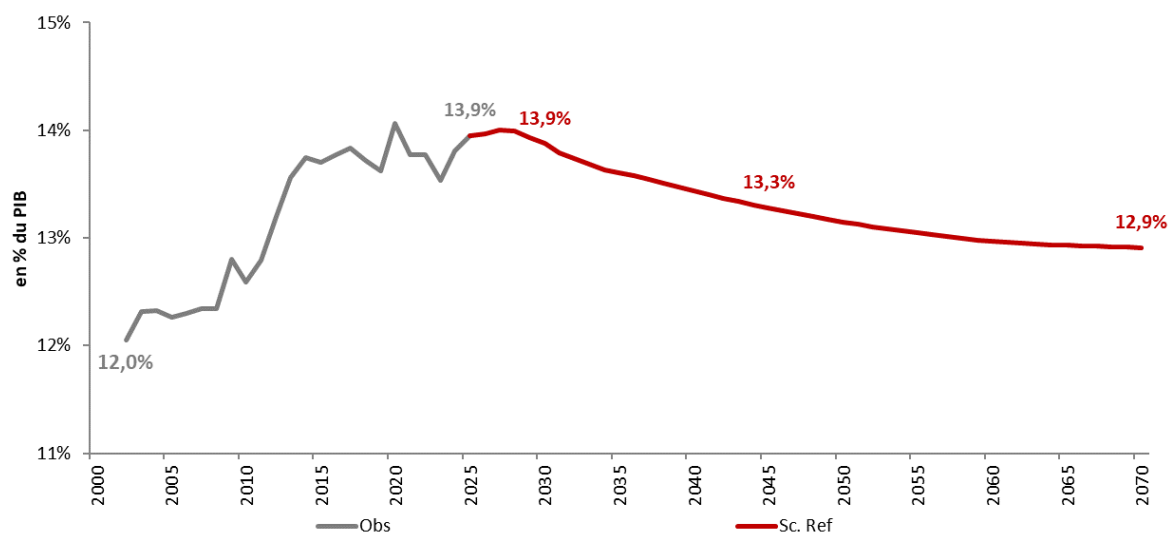
Après 2030, la part de ressources dans le PIB continuerait à baisser régulièrement tout au long de la période de projection : elle serait ainsi de 13,3 % en 2045 et 12,9 % en 2070 dans le scénario de référence.

⁷⁷ Y compris CNAVPL PCV intégrée dans les comptes à partir de l'année 2023.

⁷⁸ Voir section 1.1 *supra*.

⁷⁹ Il reste une différence du fait de l'augmentation des taux de cotisation Agirc-Arrco en 2019.

Figure 2.8 – Ressources du système de retraite en % dans le PIB observées et projetées dans le scénario de référence



Scénario de référence : hypothèses démographiques centrales de l’Insee (poursuite des gains d’espérance de vie, fécondité de 1,45 enfant par femme à partir de 2028 et solde migratoire net de 150 000 personnes par an), croissance annuelle de la productivité horaire du travail de 0,7 % et taux de chômage de 7,0 % (à partir de 2040). Note : données hors produits financiers, hors dotations et reprises sur provisions. Convention conforme à la législation : 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, y compris FSV, hors RAFP.

Sources : projections COR - juin 2026, comptes nationaux de l’Insee base 2020, rapports à la CCSS 2002-2025.

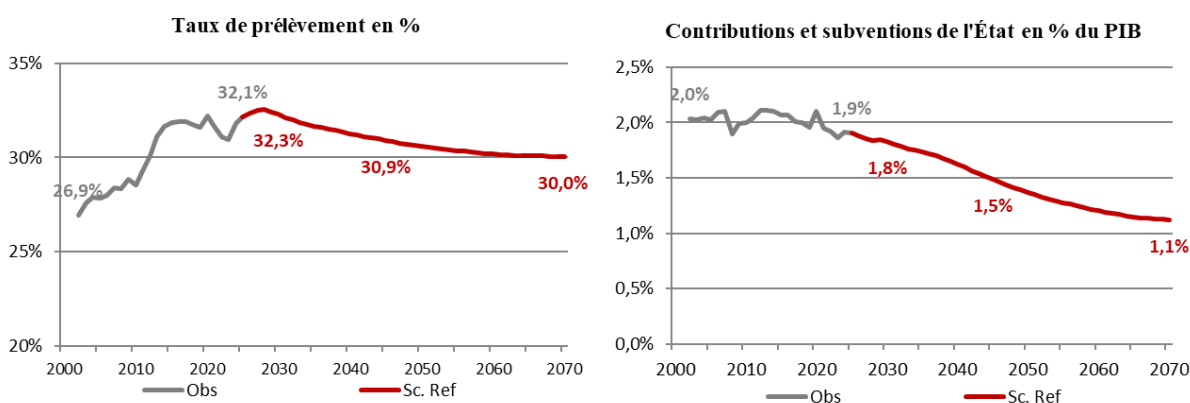
Avec des taux de cotisation inchangés en projection, les ressources devraient évoluer peu ou prou comme la masse des rémunérations et *in fine* comme le PIB (du fait de l’hypothèse d’une stabilité du partage de la valeur ajoutée) : la part des ressources dans le PIB devrait être stable à l’horizon de 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 ainsi amenée à diminuer en raison de la diminution de la part des contributions et subventions du régime des fonctionnaires de l’État et de certains régimes spéciaux. Cette part serait ainsi diminuée d’un peu moins de la moitié entre 2025 et 2070 (elle passerait de 1,9 % à 1,1 % du PIB), en conséquence de la baisse des dépenses de retraite de ces régimes.

Au total, le taux de prélèvement⁸⁰ baisserait sur l’ensemble de la période de projection et représenterait dans le scénario de référence 30,0 % des revenus bruts d’activité en 2070 après avoir été de 32,1 % en 2025.

⁸⁰ Le taux de prélèvement est égal à la masse de l’ensemble des ressources du système de retraite rapporté à la masse totale des revenus d’activité.

Figure 2.9 – Les déterminants de l'évolution des ressources du système de retraite dans le scénario de référence



Scénario de référence : hypothèses démographiques centrales de l'Insee (poursuite des gains d'espérance de vie, fécondité de 1,45 enfant par femme à partir de 2028 et solde migratoire net de 150 000 personnes par an), croissance annuelle de la productivité horaire du travail de 0,7 % et taux de chômage de 7,0 % (à partir de 2040). Note : données hors produits financiers, hors dotations et reprises sur provisions. Convention conforme à la législation : 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, y compris FSV, hors RAFF.

Sources : projections COR - juin 2026, comptes nationaux de l'Insee base 2020, rapports à la CCSS 2002-2025.

2. Les ressources du système de retraite : un cadre comptable par nature conventionnel

L'analyse des ressources du système de retraite est plus complexe que celle des dépenses. Alors qu'il n'y a pas vraiment de débat sur la notion de dépenses de retraite, la notion de ressources du système est sujette 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 conteste, des ressources du système de retraite. Leur prélèvement est explicitement justifié par la nécessité de financer les prestations retraite et par la nature contributive du calcul des pensions.

Les autres sources de financement du système de retraite (impôts affectés, cotisations imputées à la charge de l'État employeur -également dénommées contribution de l'État- ou encore subventions d'équilibre) dépendent, quant à elles, de décisions du législateur qui peut, en affectant ou non telle ressource au système de retraite (par exemple, en décidant ou non d'affecter une partie du produit de la taxe sur les alcools à la MSA), augmenter ou diminuer le solde du système de retraite. Même s'il faut noter qu'une partie de ces ressources affectées vient compenser les allègements et exonérations de cotisations, elles demeurent par nature conventionnelles. Le gouvernement et le Parlement peuvent ainsi en faire un usage stratégique : en réaffectant les ressources, ils déplacent l'attention du public vers certains segments des politiques publiques (État, collectivités locales ou branches de la sécurité sociale). C'est 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.

Dès lors que le caractère conventionnel des notions de ressources et de solde du système de retraite est mis en exergue, il est préférable de se concentrer sur des notions moins contingentes : les dépenses de retraite et le solde de l'ensemble des administrations publiques. En ce sens, le COR a toujours souligné dans ses précédents rapports que le ratio entre les dépenses de retraite et le PIB, dans la mesure où il n'est pas (ou bien moins) affecté par des conventions, a le mérite d'exprimer de manière synthétique ce qu'il faut réellement prélever sur la richesse produite pour financer les retraites, et cela quelle que soit la forme des prélèvements. C'est notamment pour cette raison que cet indicateur est privilégié par les organisations internationales, notamment la Commission européenne dans le cadre de ses travaux de comparaisons internationales sur le vieillissement et la soutenabilité des finances publiques (*Ageing report*).

Dans cette optique également, 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 bien plus robuste puisqu'indépendante de telles décisions.

Pour autant, le COR, tout en soulignant le caractère conventionnel, a toujours proposé une analyse et une projection de ces ressources et de ce solde, conformément à ses missions. Il retient pour cela la définition des ressources sur laquelle s'appuient le gouvernement et le législateur pour apprécier le solde de la branche vieillesse, dans le cadre des règles retenues pour établir les lois financières et les documents budgétaires. Plus précisément, le régime de la fonction publique de l'État (FPE) et les régimes spéciaux continuent d'être équilibrés sur l'ensemble de la période de projection. Ce choix est conforme aux textes actuels, notamment aux articles 20 et 21 de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 qui régissent le fonctionnement du compte d'affectation spéciale des pensions, le « CAS pension » qui retrace l'équilibre des opérations relatives aux pensions et avantages accessoires gérés par l'État, et à l'article 51 de la loi de finances pour 2006 qui décrit l'ensemble des ressources considérées comme des « recettes », et parmi lesquelles figure notamment la contribution d'équilibre du régime de la FPE à la charge de l'État.

Pour bien marquer le caractère conventionnel de ces analyses, le COR maintient toutefois la dénomination « Convention conforme à la législation » pour l'ensemble des analyses en projection des ressources et du solde du système de retraite. D'autres conventions sont envisageables et il peut être notamment mis en avant une convention où la part de la contribution de l'État au régime des fonctionnaires et aux régimes spéciaux dans le PIB ne baisse plus et reste constante en projection (convention EEC, pour effort de l'État constant). Cette convention aboutirait à des soldes significativement améliorés sur l'ensemble de la période de projection⁸¹. *A contrario*, d'autres travaux proposent pour leur part de s'écarter des règles d'affectation des ressources actuellement admises par le gouvernement et le Parlement : ils considèrent que les cotisations fictives qui permettent d'équilibrer le régime des fonctionnaires de l'État aboutissent à un taux élevé (cotisation employeur de 82,4 % sur le

⁸¹ Cf. l'annexe 2 de ce rapport.

traitement indiciaire des fonctionnaires) et proposent de le ramener au niveau du taux employeur du secteur privé, soit 16,67 % en 2026 (taux de cotisation sur le salaire brut des salariés du privé sous le plafond au taux obligatoire Agirc-Arrco). À cet égard, il convient de souligner que le taux implicite appliqué aux fonctionnaires de l'État permettant de garantir l'équilibre de leur régime de retraite ne résulte pas d'une générosité plus importante du régime public par rapport aux régimes du privé⁸². Il est en revanche lié à une maîtrise des embauches et des coûts salariaux dans la fonction publique de l'État : ce qui est parfois présenté comme une indigence résulte en fait d'une gestion très exigeante de la masse salariale publique.

Le régime des fonctionnaires de l'État constate ainsi une situation démographique dégradée par rapport aux autres régimes : en 2020, son ratio démographique est de 1,29 cotisant par retraité⁸³, contre 2,05 tous régimes confondus et 2,25 pour le régime général selon les calculs de l'IPP⁸⁴. Ce déséquilibre est lié à des évolutions structurelles de l'emploi public (privatisations, baisse des effectifs titulaires, montée des contractuels), qui réduisent le nombre de cotisants sans affecter immédiatement le nombre de retraités.

Dans un système de retraite par répartition comportant plusieurs régimes, de tels écarts de démographie devraient être compensés par des mécanismes de transferts entre régimes. Or, avec les règles existantes de calcul, le régime des fonctionnaires de l'État n'a perçu que 0,5 Md€ en 2021 au titre de cette compensation, alors qu'un calcul prenant en compte le déséquilibre démographique réellement constaté aurait conduit à un montant plus élevé de près de 11 Md€⁸⁵ (soit 10,4 Md€ supplémentaires). En outre, les soultes versées par France Télécom et La poste lors de leur privatisation (en 1997 et 2002), d'un montant respectif de l'ordre de 5,7 Md€ et 2 Md€, ont été enregistrées en comptabilité nationale comme des recettes publiques l'année de leur versement, contribuant alors à l'amélioration du solde budgétaire. Elles n'ont ainsi pas constitué un provisionnement des engagements correspondants, qui demeurent depuis à la charge de l'État.

À cette composante démographique s'ajoutent d'autres éléments qui n'ont pas vocation à être financés par des cotisations de retraite au sens strict. Le régime des fonctionnaires de l'État couvre en effet un champ plus large que les régimes du privé puisqu'il inclut également les pensions d'invalidité et finance en propre certains dispositifs de solidarité telles que les majorations pour enfants, ainsi que des avantages spécifiques liés à des métiers particuliers (militaires, policiers, professions exposées à la pénibilité), alors que les régimes du privé bénéficient d'apports extérieurs pour certains de ces dispositifs.

⁸² Selon une étude de la Drees de 2022, en appliquant les règles du privé au public, les pensions des fonctionnaires sédentaires (*i.e.* en excluant les catégories actives) nés en 1958 auraient été en moyenne de +1,5 % plus élevées, sous l'hypothèse d'une rémunération brute égale et d'un âge de départ inchangé. Voir le [document n° 8](#) de la séance du COR du 24 novembre 2022.

⁸³ Les ratios démographiques sont ici calculés en EQCC (équivalent carrière complète) pour prendre en compte les différences de durée de cotisation dans les régimes.

⁸⁴ P. Aubert, M. Pedrono, M. Tô et T. Tochev, « [Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ?](#) », Étude présentée lors de la conférence budget du 30 juin 2025.

⁸⁵ Cour des Comptes (2024), « [Sécurité sociale 2024 – Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale](#), Chapitre III : « La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré », mai.

L'IPP estime ainsi que le total des dépenses liées au déséquilibre démographique et à la prise en charge de dispositifs de solidarité, atteindrait 1,1 % du PIB (soit 25,8 Md€) et que le taux de cotisation employeur d'équilibre correspondant aux droits hors invalidité et départs catégoriels anticipés serait de 34,7 % en 2020, soit environ deux fois plus faible que le taux affiché⁸⁶.

Comme indiqué auparavant, toute affectation de ressources au-delà des cotisations réelles peut être discutée. Le COR pour sa part entend s'en tenir, pour apprécier les ressources du système de retraite, au cadre comptable utilisé actuellement par le gouvernement et lors des débats parlementaires. Il se trouve que ce cadre apparaît intermédiaire (en termes de chiffrage du solde élargi des retraites) entre les deux évaluations alternatives mentionnées *supra*, à savoir la convention où la part de la contribution de l'État au régime des fonctionnaires et aux régimes spéciaux dans le PIB ne baisse plus en projection, et le chiffrage proposé par l'IPP.

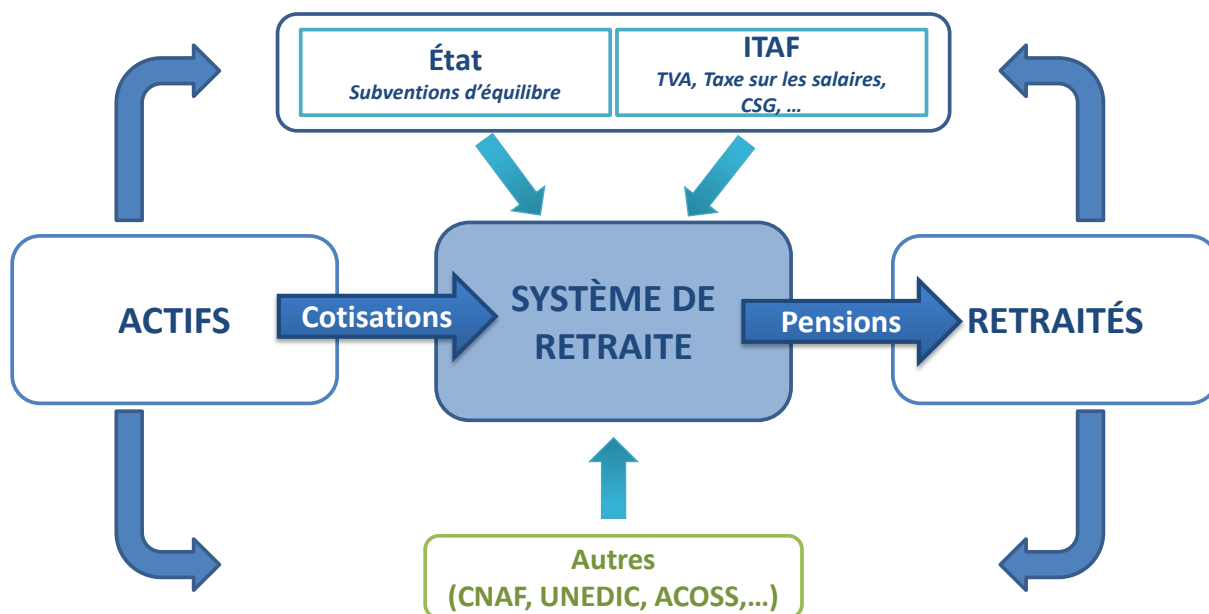
En tout état de cause, le choix retenu concernant l'évaluation des ressources et leur affectation reste sans effet sur le solde global des finances publiques.

2.1 Le système de retraite est financé aux deux tiers par les cotisations sociales

En 2025, les ressources du système de retraite se sont élevées à 416,6 milliards d'euros hors produits financiers, et 422,2 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 du régime de la fonction publique de l'État et de certains 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).

⁸⁶ Dans le prolongement de cette étude, le Conseil d'analyse économique estimait que sur cette base la contribution d'équilibre au régime des fonctionnaires de l'État serait de 21,5 md€ en 2023 alors que la contribution inscrite au CAS Pensions s'élevait à 50,4 Md€ (39,6 Md€ au titre des fonctionnaires civils et 10,8 Md€ au titre des fonctionnaires militaires). Source : Paris H. (2025), « [Retraites des fonctionnaires d'État : pas de déficit caché mais un coût salarial surévalué](#) », CAE, Focus n° 121, septembre.

Figure 2.10 – Financement et répartition



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

Source : SG-COR.

65,6 % de ces ressources proviennent des cotisations sociales (277,0 milliards d'euros) en 2025 et 11,7 % (49,3 milliards d'euros) de la contribution de l'État en tant qu'employeur au régime de la fonction publique de l'État (FPE). Le reste des ressources est constitué : 1/ 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 cotisations sur les bas salaires et de l'intégration financière des régimes spéciaux en fermeture, à hauteur de 64,7 milliards d'euros (15,3 %) et 2/ d'autres ressources qui proviennent des subventions d'équilibre des autres régimes spéciaux (1,8 %) et de transferts d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale (3,9 %) et 3/ d'autres ressources telles que les produits de financiers (1,3 %).

Le tableau suivant distingue cotisations salariés et cotisations employeurs. Si cette distinction a une portée juridique indéniable, l'analyse économique conduit néanmoins à considérer que les cotisations employeur se répercutent à terme dans le salaire brut des salariés et que ce sont les salariés qui financent *in fine* les prestations retraites⁸⁷.

⁸⁷ Voir à ce sujet le [document n° 4](#) de la séance du 17 octobre 2019.

**Tableau 2.2 – Structure des ressources du système de retraite en 2025
(y compris produits financiers)**

En 2025	En milliards d'euros	en %
Cotisations hors contribution d'équilibre	277,0	65,6%
Cotisations non-salariés	14,5	3,4%
Cotisations salariés	100,9	23,9%
Cotisations employeurs (hors opérateurs de l'État)	154,6	36,6%
Cotisations des opérateurs de l'État	7,1	1,7%
Contributions d'équilibre (dont cotisations imputées au sens de la CN)*	49,3	11,7%
Subventions équilibre	7,7	1,8%
ITAF et CSG	64,7	15,3%
CSG	21,9	5,2%
ITAF sur revenus d'activité (forfait social et taxe sur les salaires)**	17,9	4,2%
ITAF sur la consommation (dont transferts de TVA à l'Agirc-Arrco)**	17,4	4,1%
Autres ITAF	7,4	1,8%
Transferts externes	16,5	3,9%
Dont CNAF	11,2	2,7%
Dont Unédic	3,9	0,9%
Autres transferts externes	1,3	0,3%
Produits financiers	5,6	1,3%
Autres produits	1,4	0,3%
TOTAL ressources	422,2	100,0%

* CN = Comptabilité nationale.

** Dont compensation des allègements généraux de cotisations employeur sur les salaires.

Note : dans les Itaf sont comptabilisés également les transferts de l'État vers l'Agirc-Arrco au titre de divers dispositifs (apprentissage, aide aux agriculteurs, etc...).

Source : rapport à la CCSS 2025, calculs SG-COR.

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

Entre 2004 et 2025, la structure des ressources 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 8,2 points. Deux tendances se sont opposées : les allègements de cotisations employeurs sur les 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. À cet égard, la Cour des Comptes estime que les modalités de compensation des allègements généraux en vigueur ont conduit à une perte de recette de 2,2 Md€ pour la branche vieillesse en 2024⁸⁸. Cette évaluation ne tient toutefois pas compte de l'impact favorable sur l'emploi, et donc sur les recettes de la sécurité sociale (dont la branche vieillesse), des allègements généraux de cotisation sociale⁸⁹. Cette progression provient également du financement du FSV par la CSG depuis 1994.

⁸⁸ Cour des Comptes, « [La sécurité sociale - Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale](#) ».

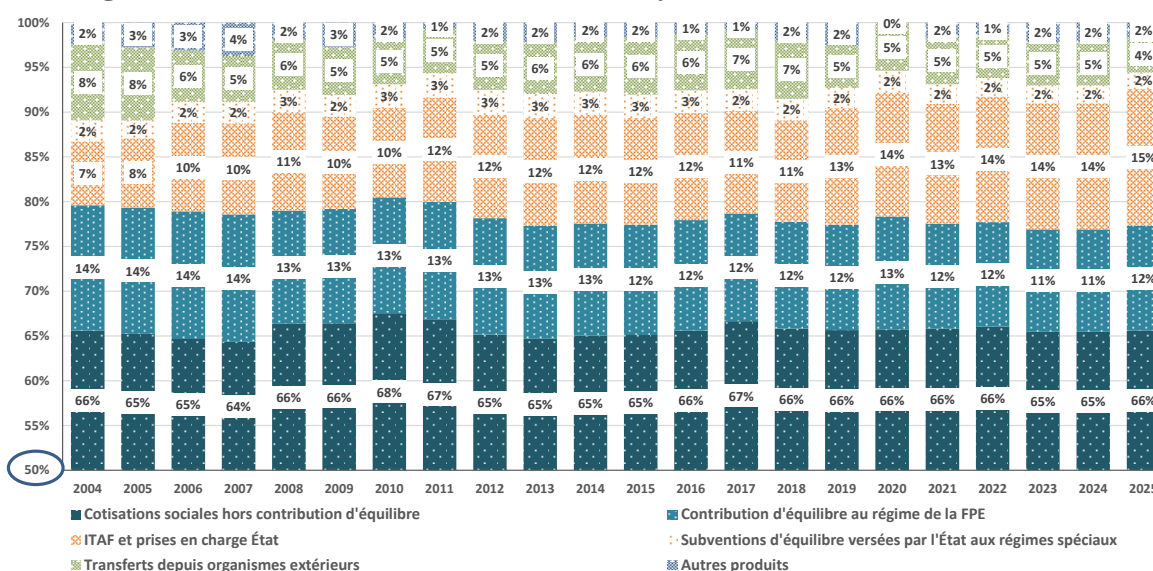
⁸⁹ Cf. paragraphe 2 du chapitre 2 du rapport « [Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire](#) », A. Bozio, E. Wasmer.

En deuxième lieu, la part des apports de l'État *via* la contribution d'équilibre au régime de la fonction publique de l'État et les subventions d'équilibre aux régimes spéciaux⁹⁰ ont baissé de 2,3 points, en raison de la baisse des dépenses de ces régimes dans le PIB.

Enfin, la part des financements externes, qui proviennent principalement de la branche famille, pour le financement des droits à retraite liés aux enfants, et de l'Unedic, pour les droits Agirc-Arrco liés aux périodes de chômage indemnisé, a baissé de 4,6 points depuis 2004.

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)⁹¹. 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 passées⁹².

Figure 2.11 – Structure des ressources du système de retraite de 2004 à 2025



Lecture : en 2025, 66 % des ressources du système de retraite provenaient de cotisations sociales.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.

Sources : rapports à la CCSS 2002-2025 ; calculs SG-COR.

⁹⁰ Y compris la subvention versée à la Cnav en 2025 en compensation de l'intégration financière des régimes spéciaux en fermeture.

⁹¹ 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.

⁹² Voir le [document n° 11](#) de la séance du COR du 22 mars 2018.

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-mêmes⁹³.

La structure des ressources est très variée selon les régimes de retraite⁹⁴.

En ce qui concerne les régimes de base des salariés, si les cotisations représentent environ les deux tiers du financement de la Cnav (y compris SSI), les ressources de ce régime proviennent également des Itaf (essentiellement en compensation des allègements de cotisations) et de ressources en provenance du FSV et de la branche famille pour financer les dispositifs de solidarité. Depuis cette année, la Cnav reçoit également une contribution de l'État en compensation de l'intégration des régimes spéciaux fermés. Le régime de base des salariés agricoles est quant à lui financé pour une partie non négligeable par les transferts de compensation démographique (de l'ordre de 30 %). La part des cotisations est également très importante dans les régimes complémentaires des salariés du privé même si, depuis 2019, l'Agirc-Arrco est également financé par les Itaf 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 essentiellement par cotisations à l'exception des régimes des exploitants agricoles, très défavorisés par leur démographie, qui sont principalement financés par les transferts de compensation démographique et les Itaf.

Dans les régimes de la fonction publique, les cotisations représentent une part prépondérante du financement de la CNRACL (près de 90 %), ce qui s'explique par le taux de cotisation des employeurs des fonctionnaires hospitaliers et territoriaux (34,65 % en 2025), mais elles ne constituent qu'un peu moins d'un quart de celui du régime des fonctionnaires de l'État qui bénéficie de la contribution d'équilibre. Ces régimes ne perçoivent pas de financements externes pour les dépenses de « solidarité » et ne sont pas concernés par les exonérations de cotisations.

Enfin, le financement des régimes spéciaux est quant à lui assuré soit par une subvention d'équilibre versée par l'État qui représente entre 75 % environ et 80 % de leurs ressources (régimes des marins et des ouvriers de l'État), soit par un apport de la Cnav représentant entre 60 % (RATP et SNCF) et 80 % (régime des mines). Ces apports visent notamment à pallier une situation démographique très défavorable. La fermeture de ces régimes, en les privant de tout nouveau cotisant, se traduira par une augmentation de la part de leur financement en provenance du régime général.

⁹³ Voir le chapitre 2 de la partie 2 du rapport annuel du COR de juin 2023, [Évolutions et perspectives des retraites en France](#).

⁹⁴ Voir à ce sujet les [fiches régimes](#) publiées sur le site du COR en juillet 2024.