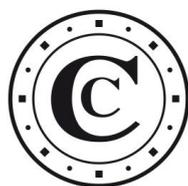


Cour des comptes



# SITUATION FINANCIÈRE ET PERSPECTIVES DU SYSTÈME DE RETRAITES

Communication au Premier ministre

Février 2025

## Synthèse

Le système français de retraites est dit par répartition. En effet, les cotisations sociales, acquittées par les actifs et leurs employeurs, sont immédiatement utilisées pour payer les pensions des actuels retraités. Fondé sur une solidarité intergénérationnelle, ce système dépend notamment du rapport entre le nombre de cotisants et de retraités et impose une gestion rigoureuse de son équilibre financier pour en assurer la pérennité.

La France consacre près de 14 % de son produit intérieur brut aux dépenses de retraites (388,4 Md€), quatre points de PIB de plus que l'Allemagne. En 2023, les ressources allouées au paiement des retraites se composent aux deux tiers de cotisations sociales, complétées par la contribution sociale généralisée (CSG) et par des impôts et taxes dont la proportion a augmenté durant les dernières décennies.

Avec une pension moyenne s'élevant à 1 626 € bruts par mois fin 2022, les retraités bénéficient d'une situation financière relativement favorable par rapport au reste de la population, avec notamment un taux de pauvreté inférieur, même si de fortes inégalités existent. En France, le niveau de vie des retraités est similaire à celui des actifs, alors qu'il est un peu inférieur en Allemagne et dans la moyenne des pays de l'OCDE.

### **En 2023, un système de retraites légèrement excédentaire mais des situations hétérogènes selon les régimes**

*Un excédent en 2023, permis par une succession de réformes*

Alors que l'équilibre financier du système de retraites s'était dégradé de 2002 à 2010, il s'est depuis progressivement rétabli, malgré l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*. En 2023, le système de retraites a bénéficié d'un excédent qui a atteint 8,5 Md€ et qui peut s'expliquer par deux facteurs principaux.

D'abord, les nombreuses réformes intervenues depuis 2003 pour contenir l'augmentation des dépenses ont permis, entre 2010 et 2023, un recul de 2 ans et 2 mois de l'âge réel auquel les actifs partent en retraite. Celui-ci a atteint, en moyenne, 62 ans et 8 mois fin 2022. Ce recul a permis de ralentir la dégradation du rapport entre cotisants et retraités, et même de l'améliorer entre 2020 et 2022.

Ensuite, l'accélération de l'inflation en 2023 s'est répercutée plus rapidement sur les recettes, reposant en majorité sur les salaires, que sur les dépenses, indexées avec un an de décalage. En 2023, ce phénomène a amélioré provisoirement la situation financière de 4 Md€ et la dégrade d'autant en 2024.

*Un système complexe, une forte hétérogénéité entre les situations financières des régimes*

Le système de retraites français se caractérise par une importante complexité, liée au foisonnement de régimes auxquels les actifs doivent obligatoirement cotiser. Ces régimes couvrent les pensions de base et les assurances complémentaires. Fondées sur le principe de la

capitalisation, des « surcomplémentaires », pour les assurés volontaires, peuvent venir compléter le montant de la pension<sup>2</sup>.

Bien qu'ils ne soient pas étanches financièrement, six groupes de régimes ont été identifiés par la Cour, car ils ont des modalités d'organisation et des situations financières spécifiques. Le régime général et le régime des salariés agricoles représentent 42 % du montant total des pensions ; ils sont, globalement, dans une situation financière précaire et constituent l'enjeu principal de l'équilibre financier du système. Bien que le déficit de ces régimes et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) soit faible en 2023 (0,2 Md€), il s'accroît dès 2024. La caisse de retraite des fonctionnaires territoriaux et des hôpitaux représente 7 % du total des pensions. Elle se trouve dans une situation critique du fait d'une dégradation rapide de son rapport cotisants/retraités. Son déficit atteint 2,5 Md€ en 2023.

D'autres régimes bénéficient d'une situation plus favorable, tels que ceux des professions libérales et des avocats. Les régimes complémentaires obligatoires, gérés par les partenaires sociaux, sont soumis à des règles spécifiques et ont vu leur situation se redresser rapidement. Leur excédent total a atteint 9,9 Md€ en 2023.

Enfin, l'État contribue de deux manières au financement du système de retraites. D'une part, il participe à l'équilibre financier de 17 régimes spéciaux pour un peu moins de 8 Md€. D'autre part, il finance le régime de ses fonctionnaires civils et militaires au moyen d'une contribution de 45 Md€ en 2023.

La comptabilisation de ces contributions fait débat. En effet, l'État cotise au régime de retraite de ses fonctionnaires avec des taux apparents bien plus élevés que les entreprises privées au régime général. Toutefois, les deux systèmes présentent de telles divergences qu'ils ne sont pas comparables.

Les principales différences sont dues à l'assiette de cotisation (les fonctionnaires ne cotisent pas sur les primes, qui ont un poids important dans leurs rémunérations), aux règles spécifiques à certains emplois publics (départs anticipés pour les catégories dites actives) et à une situation démographique dégradée en raison, notamment, d'une maîtrise par l'État des effectifs et des salaires de ses fonctionnaires. Par ailleurs, la contribution de l'État mélange, sans distinction possible, une cotisation employeur, le financement de dépenses de solidarité, non couvertes par des cotisations dans le régime général, et un éventuel apport pour équilibrer le régime.

Ainsi, la Cour considère que la comparaison des taux pour calculer une éventuelle surcotisation de l'État n'est pas possible. En outre, la question de la comptabilisation de cette contribution publique est sans effet sur la charge qui pèse sur les finances publiques dans leur ensemble.

---

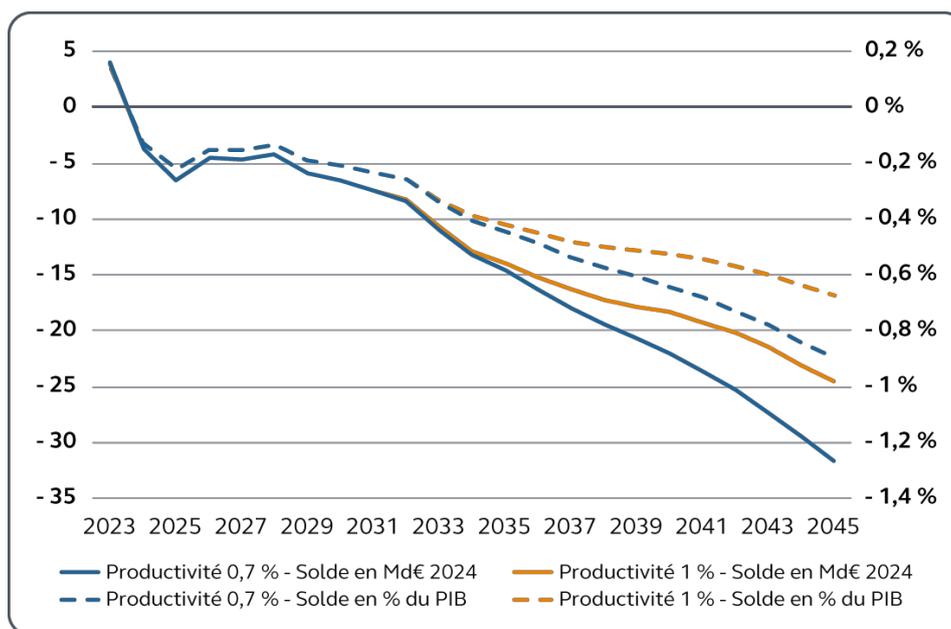
<sup>2</sup> Il s'agit par exemple des plans épargne retraite ou de la retraite additionnelle de la fonction publique. La présente communication couvre les régimes obligatoires de base et complémentaires.

## Une nette dégradation de la situation financière à l'horizon 2045, malgré la réforme de 2023

*Des projections dégradées dès 2024, un besoin de financement croissant et durable du système de retraites*

La Cour a examiné la projection de l'équilibre du système de retraite à l'horizon 2045, les incertitudes devenant trop importantes au-delà de vingt ans. Les perspectives sont négatives malgré la réforme de 2023. Dès 2025, le déficit tous régimes, tel que calculé par la Cour, devrait atteindre 6,6 Md€. Il devrait se stabiliser autour de ce montant jusqu'en 2030, en raison notamment de la montée en puissance de la réforme de 2023. Puis, sous l'effet de la hausse continue du nombre de retraités et du montant moyen de leurs pensions, le déficit devrait se dégrader continûment et atteindre près de 15 Md€ hors inflation en 2035, puis autour de 30 Md€ en 2045. La Cour a notamment examiné deux scénarios de croissance de la productivité (0,7 % et 1 %). Il en ressort que la variation de la productivité n'a pas une influence significative sur les projections : moins de 1 Md€ d'écart entre les deux scénarios en 2035 et autour de 7 Md€ en 2045.

**Graphique n° 1 : solde du système de retraites (en Md€ 2024 et en % de PIB)**



*Note : solde hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.*

*Source : Cour des comptes, projections actualisées par le secrétariat général du COR*

Les résultats de ces projections ne sont pas similaires selon les régimes. Le régime général<sup>3</sup> concentrerait l'essentiel du déficit à horizon 2045 (entre 25 et 30 Md€), du fait d'une forte dégradation du rapport entre le nombre de cotisants et celui des retraités. La caisse de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers resterait dans une situation défavorable (- 7 Md€ en 2045), malgré l'augmentation des taux de cotisations employeurs entre 2025 et 2028.

<sup>3</sup> Régime général de base en particulier des salariés du secteur privé, des travailleurs indépendants et des contractuels de la fonction publique. Il contribue également le régime des salariés agricoles.

Les régimes dans une situation positive en 2023 devraient le rester, notamment ceux des non-salariés. Les régimes complémentaires devraient conserver un solde légèrement positif jusqu'en 2037, avant une nouvelle amélioration pour atteindre 2 à 3 Md€ d'excédent en 2045. Enfin, la contribution de l'État pour équilibrer le régime de ses fonctionnaires devrait rester stable, autour de 50 Md€ en euros 2024. En effet, le nombre de fonctionnaires retraités atteindrait un pic en 2028 puis diminuerait, tout comme le montant de la pension moyenne, en raison de la maîtrise des effectifs et des salaires des fonctionnaires. Les dépenses de ce régime seraient donc amenées à baisser, tout comme celles des régimes spéciaux.

L'accumulation des déficits conduirait à une augmentation de la dette du régime général de l'ordre de 350 Md€ en 2045, à laquelle s'ajouterait une dette de plus de 120 Md€ pour la caisse des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers.

*La réforme des retraites de 2023 : un effet positif sur l'équilibre du système jusqu'en 2032 mais de plus en plus limité au-delà*

La Cour a examiné les effets des dernières réformes des retraites, notamment celle de 2023. Ces réformes, qui ont rehaussé l'âge légal d'ouverture des droits et accéléré la montée en charge de la durée d'assurance requise, ont permis un recul notable de l'âge réel auxquels les actifs partent à la retraite. En conséquence, le nombre de personnes à la retraite devrait se réduire, ce qui améliorerait l'équilibre du système. S'agissant de la réforme de 2023, les effets sur l'équilibre financier du seul système de retraites, tous régimes inclus, ont été estimés autour de 10 Md€, à horizon 2030. L'effet de cette réforme sur la diminution du nombre de personnes à la retraite serait maximal en 2032. La réforme aurait également un effet positif sur les recettes des autres administrations publiques, compris entre 8 et 14 Md€.

Après 2040, l'effet de la réforme serait amoindri pour plusieurs raisons. D'abord, les effets du recul de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans se réduiront avec le temps. L'âge réel de départ à la retraite devrait donc se stabiliser légèrement en-dessous de 65 ans. Par ailleurs, la durée moyenne passée à la retraite, après avoir diminué jusqu'à 23,5 ans pour les générations nées entre 1965 et 1970, réaugmenterait grâce aux gains d'espérance de vie. Cette durée atteindrait 24,5 ans pour les personnes nées en 1980, et serait identique à celles nées en 1940.

Enfin, le montant moyen de la pension nette versée augmenterait un peu (hors inflation) par rapport à 2023, mais pas autant que les revenus d'activité moyens. Le niveau de vie des retraités s'améliorerait donc mais deviendrait inférieur en moyenne à celui des actifs. Cet écart défavorable resterait toutefois moindre que celui actuellement constaté en Allemagne ou dans les autres pays de l'OCDE.

### **Les principaux leviers de réforme et leurs effets sur l'équilibre financier du système de retraites obligatoires**

La solidarité intergénérationnelle d'un système par répartition exige d'en assurer l'équilibre financier sur le long terme. Le présent rapport ne vise ni à préconiser une réforme globale du système de retraites, ni à déterminer les leviers à privilégier pour atteindre son équilibre financier.

La Cour présente une revue des principaux leviers à la disposition des pouvoirs publics et analyse leurs effets sur l'équilibre financier du système de retraites. À ce titre, elle a choisi d'examiner quatre leviers dont l'impact budgétaire sur le système est direct : âge d'ouverture

des droits, durée d'assurance requise, taux de cotisation, indexation des pensions. Des variations à la hausse ou à la baisse de ces différents leviers ont été réalisées et leurs effets ont été estimés. Celles-ci auraient des conséquences non seulement sur le système de retraites lui-même mais aussi sur l'ensemble des finances publiques – notamment en faisant varier la dynamique des recettes sociales et fiscales.

*Agir sur l'âge d'ouverture des droits, un effet puissant à court terme*

L'âge d'ouverture des droits est l'âge avant lequel, sauf exceptions, la liquidation de la pension de retraite ne peut intervenir (fixé à 64 ans par la réforme de 2023). L'avancée d'un an de cet âge (63 ans au lieu de 64) représenterait une dépense supplémentaire pour le système des retraites de 5,8 Md€ en 2035. Son recul d'un an (65 ans au lieu de 64) rapporterait jusqu'à 8,4 Md€ en 2035 s'il s'appliquait à partir de la génération née en 1968. Pour l'ensemble des finances publiques, l'avancée d'un an de l'âge d'ouverture des droits coûterait 13 Md€ en 2035, tandis qu'un recul rapporterait jusqu'à 17,7 Md€.

L'effet d'une variation de l'âge d'ouverture des droits, quel qu'en soit le sens, monte rapidement en puissance mais se stabilise à moyen terme. À horizon 2045, l'équilibre du système de retraites serait dégradé de 4,3 Md€ au cas où l'âge d'ouverture des droits était ramené à 63 ans, et au contraire amélioré de 8,4 Md€ si celui-ci était remonté à 65 ans à partir de la génération 1972.

*Agir sur la durée d'assurance requise, un effet de moindre ampleur  
mais mieux étalé dans la durée*

La durée d'assurance requise sert au calcul de la pension de retraite : l'assuré a une pension complète lorsqu'il a validé cette durée. S'il a validé une durée inférieure et qu'il souhaite tout de même liquider ses droits, sa pension est réduite. Après mise en œuvre de la réforme de 2023, la durée d'assurance requise devrait être de 172 trimestres (43 ans) pour la génération née en 1965.

Sa diminution d'un an (42 ans au lieu de 43) coûterait 3,9 Md€ au système de retraite en 2035, alors que son allongement (44 ans au lieu de 43) rapporterait 5,2 Md€ en 2035. Sur l'ensemble des finances publiques, l'effet d'une diminution serait une perte de 7,1 Md€ en 2035, alors que le rallongement d'un an apporterait un gain de 9,7 Md€.

Les effets à court terme d'une modification de la durée d'assurance requise sont moins importants que ceux d'une modification de l'âge d'ouverture des droits. Toutefois, contrairement à l'âge d'ouverture des droits, l'effet financier d'une variation de la durée d'assurance requise s'accroît avec le temps. Ce phénomène est lié au cumul, au fil des générations, de la diminution des pensions au moment de leur liquidation. À horizon 2045, l'équilibre du système de retraites serait dégradé de 7,7 Md€ en cas de diminution d'un an de la durée d'assurance requise ; il serait amélioré de 8 Md€ si celle-ci était augmentée d'un an à partir de la génération 1972.

*Agir sur le montant des cotisations prélevées sur les actifs*

Les actifs et leurs employeurs s'acquittent de cotisations sociales qui financent le système de retraites. En 2023, ces ressources représentaient deux tiers des ressources allouées aux dépenses de retraites.

Le montant des ressources annuelles supplémentaires issues d'une augmentation d'un point du taux de cotisations serait compris entre 4,8 et 7,6 Md€ – selon que la mesure serait appliquée sur la part patronale ou sur la part salariale des cotisations et selon qu'elle serait appliquée aux salaires sous le plafond annuel de la sécurité sociale ou à ceux qui le dépassent.

Une hausse des taux de cotisations pourrait avoir des effets négatifs sur l'économie, *via* un accroissement des coûts de production ou une réduction du revenu net des salariés.

*Agir sur les conditions d'indexation des pensions de retraite*

La revalorisation des pensions de retraites de base est indexée annuellement sur l'inflation, en vertu des dispositions du code de la sécurité sociale.

En se fondant sur les dépenses du régime de retraites prévues en 2025, une sous-indexation d'un point des pensions par rapport à l'inflation permettrait une économie de 2,9 Md€ pour cette même année.

L'effet négatif d'une telle mesure sur l'économie serait relativement faible. En effet, la propension moyenne des retraités à consommer est moins importante que celle des autres bénéficiaires de transferts sociaux, en raison d'une capacité d'épargne en moyenne plus élevée, même s'il existe des écarts selon le niveau de vie.

Plus généralement, la règle d'indexation annuelle actuellement en vigueur n'est pas adaptée au pilotage des dépenses de retraite en cas d'évolutions défavorables. Par comparaison, les régimes des retraites complémentaires en France ou le système de retraite en Allemagne disposent de règles qui permettent de mieux moduler la revalorisation des pensions lorsque la progression des salaires n'est pas suffisante pour équilibrer le système.

\*\*

Le pilotage à long terme du système de retraites suppose, en tout état de cause, une combinaison entre ces différents leviers afin de mettre en œuvre un effort équilibré porté par l'ensemble des acteurs, tout en garantissant des moyens d'existence suffisants et sécurisés à tous les retraités à l'issue de leur vie professionnelle. Il n'appartient pas à la Cour de formuler des propositions détaillées pour déterminer les conditions de cet équilibre mais seulement de donner à chacun, et d'abord aux partenaires sociaux, les données incontestables de compréhension des enjeux et les outils principaux pour l'action.

Conformément à la lettre de mission du Premier ministre, les effets des différents leviers sur la compétitivité de l'économie française et sur l'emploi seront expertisés dans un prochain rapport de la Cour des comptes.