



Le système actuel de retraites : le financement des pensions et de la solidarité

Dominique Redor

► To cite this version:

Dominique Redor. Le système actuel de retraites : le financement des pensions et de la solidarité. 2020. ⟨hal-03125701⟩

HAL Id: hal-03125701

<https://hal.science/hal-03125701v1>

Submitted on 29 Jan 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

DÉCRYPTAGES

Les fiches outils à destination des élus

LE SYSTÈME ACTUEL DE RETRAITES : LE FINANCEMENT DES PENSIONS ET DE LA SOLIDARITÉ

En 2018, la plus grande part des ressources financières, tous régimes confondus, provient des cotisations (patronales et salariales) : 80%, sur un total de 322 milliards d'euros. Néanmoins, cette part a diminué depuis une trentaine d'années, avec la montée en puissance des impôts et des taxes qui compensent les exonérations de cotisations patronales et financent la solidarité.

Il existe de fortes différences dans le montant des pensions versées selon le sexe et les régimes. Cependant, l'impact de la solidarité est important, ce qui explique le faible taux de pauvreté des retraités par rapport à l'ensemble de la population. Les différentes réformes introduites depuis 1993 ont surtout prolongé la durée de cotisations nécessaire pour obtenir une pension à taux plein. Excédentaire avant la crise financière, le solde du système a atteint un déficit maximum en 2010 (-0,8% du PIB : 16 milliards d'euros), et s'est ensuite rétabli lentement (-0,1% du PIB en 2018 : 2,9 milliards d'euros).

Un prochain Décryptages s'appuiera sur cet état des lieux pour analyser les principales dispositions du système universel de retraite en cours d'examen au Parlement.

LES RESSOURCES DU SYSTÈME DE RETRAITES

Les cotisations sociales constituent la plus grande part du financement des 42 régimes¹ (259 Md€). Les cotisations de la fonction publique hospitalière et territoriale (19,8 Md€) sont incluses dans ce total. Conformément à la convention comptable retenue par la Commission des comptes de la sécurité sociale, les contributions versées par l'État pour assurer l'équilibre financier strict du régime des fonctionnaires sont comptabilisées comme cotisations

(40 Md€). De plus, pour les régimes spéciaux (ils sont au nombre de 10, parmi lesquels : SNCF, RATP, industries électriques et gazières, marins, mines) 13,2 Md€ correspondent aux subventions versées par l'État pour l'équilibre strict de ces régimes². Certains régimes ne comptent aujourd'hui que très peu de cotisants et sont fortement déficitaires, par exemple le régime des mineurs, ils correspondent à des engagements anciens de l'État.

TABEAU 1 : LES RESSOURCES DES 42 RÉGIMES DE RETRAITE EN 2018

	Md€	En % du total
Cotisations sociales <i>dont État employeur de la fonction publique</i>	259,0 40,0	80,3% 12,4%
Impôts, taxes et CSG affectés aux régimes de retraite, dont : - affectés au Fonds de Solidarité Vieillesse - exonération de cotisations patronales : branche vieillesse	37,3 17,6 18,7	11,6% 5,5% 5,8%
Subvention d'équilibre des régimes spéciaux	13,2	4,1%
Transferts d'organismes extérieurs (UNEDIC, CNAF)	10,3	3,2%
Divers	2,6	0,8%
Total	322,4	100%

Source : Conseil d'orientation des Retraites (2019), Etat des lieux du financement du système de retraite, document de travail du 17 octobre, et Projet de loi relatif au système universel de retraite (2020), étude d'impact, 24 janvier.

Cependant la part des cotisations (80,3%) a eu tendance à baisser depuis une trentaine d'années. Elle représentait 90% du financement total en 1990. Ce sont les impôts, taxes et la CSG qui ont beaucoup augmenté passant de 3% en 1993, à 11,5% en 2018. Ils ont essentiellement deux affectations. La première est le Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV), créé en 1993, qui a reçu 17,6 Md€ de dotations en 2018. Il finance lui-même le minimum vieillesse et le coût des validations pour la retraite de trimestres non travaillés en raison du chômage et de maladie³. La seconde affectation concerne la compensation

des allègements de cotisations sociales patronales consenties à partir de la fin des années 1990. En effet, cette compensation s'élève à 18,7 Md€ d'impôts, taxes et CSG, pour la seule branche vieillesse⁴.

Il faut ajouter que, pour l'année 2019, « compte tenu du retour à l'équilibre prévu des comptes sociaux », certaines exonérations en faveur des entreprises ne sont plus compensées par l'État : il s'agit des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires et de la suppression du forfait social pour certains salariés⁵. Ce

1. Conseil d'orientation des Retraites (2019), Etat des lieux du financement du système de retraite, document de travail du secrétariat général, séance du 17 octobre, disponible sur www.cor-retraites.fr
2. La liste des régimes des salariés et assimilés, des fonctionnaires et assimilés se trouvent dans : Projet de loi relatif au système universel de retraite (2020), étude d'impact, 24 janvier, disponible sur : www.reforme-retraite.gouv.fr, et pour les subventions, voir : Conseil d'Orientation des Retraites (2019), Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030, novembre, disponible sur www.cor-retraites.fr
3. Dans le système actuel, les périodes de chômage non indemnisées sont validées au titre du régime d'assurance vieillesse dans la limite de 18 mois.
4. Projet de loi relatif au système universel de retraite (2020), étude d'impact, document cité en note 2.
5. Conseil d'orientation des Retraites (2019), Etat des lieux du financement du système de retraite, document cité en note 1.

procédé utilisé pour la première fois, a mécaniquement un impact négatif sur les résultats financiers du système de retraites de 2 Md€ pour l'année 2019⁶. Par ailleurs la branche famille (CNAF) finance les droits à la retraite liés aux enfants et l'UNEDIC les droits liés aux périodes de chômage indemnisé (pour 10,3 Md€).

Les 322,4 Md€ collectés en 2018 représentent 13,8% du PIB. En 2000, ce pourcentage était de 11%. Cette hausse correspond en premier lieu à la progression régulière du nombre de retraités. Néanmoins un maximum a été atteint en 2010 (14%). Ensuite, les réformes pour limiter les dépenses des systèmes de retraite (voir ci-dessous) ont imposé un plafonnement de fait de ces dernières par rapport au PIB⁷.

Par ailleurs, les comptes, tous régimes confondus, du tableau 1 masquent des différences très importantes dans les modalités de financement des 42 régimes. Par exemple pour la CNAV (y compris la sécurité sociale des indépendants depuis 2018), les cotisations représentent 65 % des recettes. Entre 2004 et 2018, la part des impôts et taxes dans ses ressources s'est fortement accrue, passant de 2 % à 11 %. Cette hausse s'explique essentiellement par la compensation des allègements de cotisations patronales. Enfin, la CNAV bénéficie de ressources externes en provenance du Fonds de solidarité vieillesse – FSV – (13 %) ou d'autres organismes (11 %), notamment de la branche la famille (financement des majorations de durées d'assurance pour enfant)⁸.

LES PENSIONS VERSÉES ET LA SOLIDARITÉ

Les dépenses des 42 régimes de retraites se sont élevées à 325,3 Md€ en 2018. La moyenne des pensions mensuelles brutes servies est de 1 560 euros. Les différences de pension entre régimes résultent des

structures de qualifications, des carrières et des rémunérations des affiliés à chaque régime. Elles sont aussi le reflet des conditions différentes d'acquisition des droits ou du mode de calcul des pensions.

TABLEAU 2 : MONTANT MENSUEL BRUT MOYEN DE LA PENSION DE DROIT DIRECT SELON LE PRINCIPAL RÉGIME D’AFFILIATION, FIN 2017

	Ensemble	Femmes	Hommes	F/H (en %)
Salariés du régime général	1 401	990	1 780	55,6%
Fonctionnaires civils de l'État	2 140	1 890	2 390	79,1%
Fonction publique hospitalière et des collectivités territoriales	1 620	1 540	1 780	86,5%
Régimes spéciaux	2 300	1 760	2 450	71,8%
Professions libérales	2 550	1 900	2 870	66,2%
Moyenne	1 560	1 200	1 840	65,2%

Source : *Projet de loi relatif au système universel de retraite (2020), étude d'impact, 24 janvier, p. 66.*

Sont pris en compte tous les retraités de droit direct polypensionnés, le régime indiqué correspond au régime principal (en excluant les pensions de réversion).

Le montant brut est calculé avant prélèvement de la CSG et de l'impôt sur le revenu.

En moyenne, les pensions des femmes représentent 65,2% de celles des hommes, pour le régime général ce pourcentage est de 55,6%. En incluant les pensions de réversion et la majoration pour enfants, ce pourcentage

est de 71%⁹.

Ces différences s'expliquent par des revenus salariaux des femmes inférieurs de 24% à celui des hommes. Les femmes sont plus souvent à temps partiel que les hommes,

6. H.Sterdyniak (2019), *Rapport du COR : un déficit construit de toutes pièces*, novembre, disponible sur www.atteres.org

7. *Projet de loi relatif au système universel de retraite (2020), étude d'impact, document cité note 2, p. 80.*

8. *Projet de loi relatif au système universel de retraite (2020), étude d'impact, document cité note 2, p. 52 et 53*

9. *Projet de loi relatif au système universel de retraite (2020), étude d'impact, cité note 2, p. 24-25*

et même si l'on élimine cette différence, pour les emplois à temps plein, l'écart est de 17%.

Au total, pour l'année 2016, en moyenne, les dispositifs explicites de solidarité s'élevaient à 54,9 Md€, représentant 21% environ des pensions de droits directs (c'est-à-dire hors pensions de réversion), soit 3,8% pour les départs anticipés, 3,3% pour les minima de pension (minimum contributif au régime général), 7,2% pour les droits familiaux (trimestres validés au titre d'une naissance ou d'une adoption, majoration pour enfants), 6,7% pour la compensation des accidents de carrière (période de chômage, maladie, maternité)¹⁰.

Ces dispositifs de solidarité contribuaient à réduire

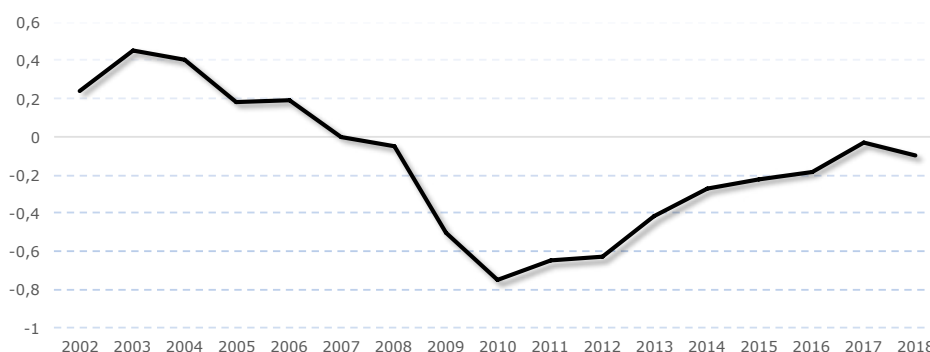
sensiblement les inégalités de pensions. En effet, les sommes versées au titre de la solidarité constituaient plus de 55% du total des faibles pensions (moins de 680 euros par mois), pour les pensions relativement élevées (plus de 1 900 euros bruts par mois) ils ne représentaient que 11%. De même le taux de pauvreté des retraités était en 2017 de 7,6%, contre 14,1% pour l'ensemble de la population¹¹. Mais, le mode de calcul de pensions et de leur validation avantage des carrières longues et régulières. C'est le cas du régime général qui prend en compte les 25 meilleures années, les femmes en sont les premières victimes et ce dispositif atténue l'effet redistributif des dispositifs de solidarité.

L'ÉQUILIBRE DES RÉGIMES ET LES AJUSTEMENTS QUI ONT ÉTÉ MIS EN PLACE

L'impact de la crise économique et financière s'est fait clairement sentir sur le solde global des régimes de retraite. En effet, à partir de 2008, cette crise a pesé sur les

cotisations assises sur les rémunérations, le déficit a été le plus élevé en 2010 (-0,8% du PIB, 16 Md€) et celui-ci s'est ensuite résorbé lentement (-0,1%, soit 2,9 Md€ en 2018).

SOLDE FINANCIER TOUS RÉGIMES (EN % DU PIB)



Source : Conseil d'Orientation des retraites (2019), évolutions et perspectives des retraites en France, juin, p. 100.

Au-delà des fluctuations du solde financier, liées à la conjoncture économique, plusieurs réformes ont été introduites depuis une trentaine d'années pour pérenniser le système, en agissant à long terme sur certains de ses paramètres fondamentaux.

Les changements les plus importants concernent la durée de cotisations nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein. La réforme de 1993 (Balladur) a fait passer cette durée de 37,5 à 40 ans. En 2003 (Fillon), cette durée est passée à 41 ans, et la durée de cotisations

10. Conseil d'Orientation des retraites (2019), Evolution et perspectives des retraites, juin, p. 60, disponible sur www.cor-retraite.fr

11. Conseil d'Orientation des retraites (2019), Evolution et perspectives des retraites, juin, p. 62-63.

des fonctionnaires, puis des bénéficiaires des régimes spéciaux a été progressivement alignée sur celle des salariés du privé. La réforme de 2010 (Woerth), a repoussé l'âge légal de 60 à 62 ans. La durée d'assurance sans décote est passée à 41,5 années pour les générations nées en 1956 et suivantes.

Enfin, la réforme de 2014 a relevé la durée d'assurance pour obtenir une retraite à taux plein d'un trimestre tous les 3 ans de 2020 à 2035 pour atteindre 172 trimestres (43 ans) pour les générations nées en 1973 et suivantes. Cette règle prolonge les dispositions de la loi de 2003, selon laquelle l'âge pour obtenir une retraite à taux plein est repoussé en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie moyenne de la population. Dans ce cadre, les gains d'espérance de vie sont répartis à raison de 2/3 en durée de vie active, et 1/3 en durée de vie à la retraite¹². La projection est fondée sur une espérance de vie moyenne qui augmenterait d'un trimestre par an de 2020 à 2035.

À la suite de ces mesures, le taux d'emploi (nombre de personnes ayant un emploi d'une classe d'âge / effectif de population de cette classe d'âge) des personnes âgées de 55 à 64 ans est passé de 38% en 2000, à 52% en 2018 ; cette proportion demeure néanmoins inférieure à la moyenne européenne (60%). De plus, la part des assurés du régime général partant en retraite avec une décote était de 7% en 2006 et de 10% en 2018. Celle de ceux qui sont partis avec une surcote est passée de 10% en 2006 à 14% en 2018¹³.

Tel est le constat dressé par le Conseil d'Orientation des Retraites et les organismes officiels jusqu'en 2018. Ce constat a servi de fondement et de comparaison au projet de système universel de retraite en discussion au Parlement depuis janvier 2020, dont le contenu sera analysé lors d'un prochain Décryptages.

Dominique Redor-Professeur Emérite

À l'université de Paris-Est,
Chercheur associé au CEET (CNAM)

12. Delevoye J.P. (2019), *Pour un système universel de retraite, préconisations du Haut-Commissaire à la réforme des retraites*, juillet, disponible sur : www.reforme-retraite.gouv.fr

13. *Projet de loi relatif au système universel de retraite (2020), étude d'impact*, document cité en note 2, p34