

La mesure du solde du système de retraite dans les rapports du COR

Dans les débats publics concernant le diagnostic financier du système de retraite, il est parfois mentionné que le solde financier du régime des fonctionnaires de l'État et par voie de conséquence le solde financier global des retraites serait sur-estimé de plusieurs dizaines de Mds€ d'euros chaque année. Cette fiche revient sur les éléments qui amènent le COR à ne pas retenir cette approche comptable et qui expliquent les conventions retenues par le COR.

1/ S'il n'y a pas vraiment de débat sur le périmètre des dépenses de retraites, **la notion de ressources pour le système de retraite fait l'objet de discussions**. En règle générale, un système de retraite en répartition est financé par les cotisations des actifs en emploi prélevées sur leurs salaires bruts selon un taux de cotisation déterminé. Dans ce cas, en supposant que la part des salaires dans le PIB demeure constante, les ressources du système de retraite, à taux de cotisation inchangé, évoluent comme le PIB et l'évolution du solde rapporté au PIB n'est que le reflet de l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB.

Toutefois, notre système de retraite est aussi financé par des impôts affectés et des contributions et subventions de l'État destinées à assurer l'équilibre financier du régime de la fonction publique de l'État et de certains régimes spéciaux (SNCF, RATP, régimes des mines, marins ou encore régime des ouvriers de l'État). Ainsi, sur les 382 milliards d'euros qui composent en 2023 les ressources du système de retraite hors produits financiers, seuls 257 milliards d'euros sont financés par des cotisations sur les acteurs du secteur privé et les cotisations salariales des agents publics. Le reste provient de transferts de l'État ou d'autres contributeurs publics (Cnaf, Unedic). **Ces sommes sont affectées au système de retraite par des décisions du gouvernement et du législateur. Le montant de ces ressources est contingent à ces décisions et présente donc un caractère conventionnel**. Il convient d'ailleurs de souligner qu'une partie de ces ressources affectées au système de retraite vient compenser des allègements ou exonérations de cotisations.

2/ **Dans les projections du COR, les recettes sont projetées à règles inchangées**, c'est-à-dire celles retenues aujourd'hui par le gouvernement et le Parlement pour établir les lois financières et les documents budgétaires. Plus précisément, le COR suppose que les régimes de la fonction publique de l'État (FPE) et les régimes spéciaux continueront d'être équilibrés. Le choix de cette convention comptable est conforme aux textes actuels, notamment :

- **les 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 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.

Le COR utilise la convention comptable retenue par le Gouvernement et les parlementaires pour la présentation des PLF et PLFSS. Cette convention fournit donc le cadre cohérent entre les données présentées dans nos rapports¹ et les documents et textes budgétaires discutés au Parlement. L'ensemble des documents portant sur les retraites repose ainsi sur un « langage » commun.

¹ Pour autant, les résultats qui seraient obtenus en retenant d'autres cadres comptables sont évoqués dans les rapports du COR, cf. par exemple les pages 14 et 15 de la synthèse et 75 à 78 pour le dernier rapport 2024.

3/ Évidemment, comme l'attribution des recettes nécessite la mise en œuvre de conventions comptables, d'autres approches pour évaluer les recettes sont également possibles :

- Il en est ainsi de la proposition de réduire la contribution d'équilibre de l'État en l'alignant sur le taux de cotisation des régimes du privé, cette approche étant moins favorable au solde financier des retraites ;
- Ou de l'exemple de l'ancienne convention du COR qui suppose un maintien du financement de l'État au niveau actuel (effort de l'État constant, EEC), cette approche étant plus favorable au solde.

Par souci de clarté et de lisibilité, le COR adopte les conventions et normes comptables retenues dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Mais si les parlementaires le souhaitent, ils peuvent décider de réviser la manière dont les comptes retraite sont présentés. Il reviendra ensuite au COR de se caler sur cette autre présentation.

4/ **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.** Il est à cet égard important de rappeler que la comptabilité nationale fait l'objet d'audits réguliers de la part d'Eurostat : il ne peut y avoir en aucune sorte des « déficits cachés » dans les comptes présentés par la France dans le cadre européen.

5/ Afin d'illustrer ce propos, il est par exemple tout à fait envisageable de considérer que les cotisations fictives qui permettent d'équilibrer le régime des fonctionnaires de l'État aboutissent à un taux trop élevé (cotisation salarié/employeur de 85,4 % sur le traitement indiciaire des fonctionnaires) et que celui-ci devrait être ramené à 27,9 % (taux de cotisation sur le salaire brut des salariés du privé). En retenant ce taux pour le calcul des cotisations dans le régime de la fonction publique de l'État, le solde du système de retraite serait dégradé d'environ 35 Mds€² en 2023. Les recettes publiques seraient bien évidemment augmentées à due concurrence sur les autres pans de finances publiques, laissant le solde public global inchangé.

6/ **Il faut se garder des raisonnements rapides et partiels :** le taux implicite de 85,4 % appliqué aux fonctionnaires de l'État permettant de garantir l'équilibre de leur régime de retraite n'est pas lié à une générosité plus élevée des régimes de la fonction publique par rapport aux régimes du secteur privé. Selon une étude de la Drees de 2022³, en appliquant les règles du privé au public, les pensions des fonctionnaires sédentaires (ie 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. Si le taux implicite de cotisation employeur est plus élevé dans le secteur public que dans le secteur privé, c'est qu'il est lié à une faible dynamique de l'assiette cotisante associée à une modération des embauches et des coûts salariaux dans la fonction publique de l'État (effectifs maîtrisés, gel du point d'indice, part croissante de la part des primes dans la rémunération, cf. annexe statistique). Ce qui est parfois présenté comme une indigence résulte en fait d'une gestion très exigeante de la masse salariale publique. Un parallèle peut être fait avec d'autres régimes qui connaissent des évolutions démographiques défavorables : il en est ainsi des régimes des exploitants agricoles et des mineurs qui doivent compléter leurs recettes de cotisations par d'autres sources de financement.

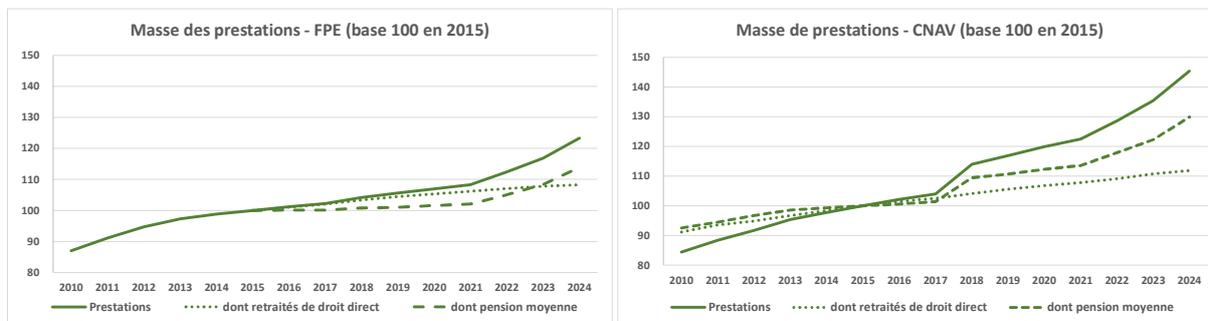
7/ Très logiquement, les mesures de maîtrise de la masse salariale publique ont un impact favorable sur les finances publiques globalement considérées mais pèsent négativement sur la dynamique des recettes de cotisation du système de retraite et donc sur l'équilibre financier des retraites. Inversement, si la masse salariale publique avait doublé, l'assiette des cotisations aurait fortement progressé et aurait ainsi contribué positivement au solde du système de retraite. Mais le déficit public des administrations publiques se serait creusé en raison du coût de la masse salariale supplémentaire. **La boussole doit rester la mesure des effets sur les finances publiques globalement considérées.**

² 42 Mds€ en prenant également en compte le fait que la CNRACL a un taux employeur plus élevé.

³ Voir le [document n° 8](#) de la séance du COR du 24 novembre 2022.

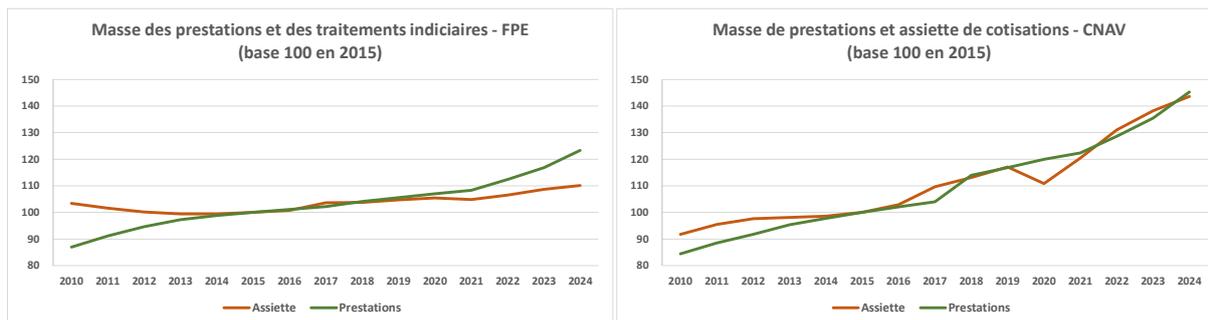
Annexe statistique - Évolutions comparées des prestations et cotisations retraites dans le régime de la fonction publique de l'État et dans le régime général

De 2010 à 2024, la croissance des prestations versées aux retraités de la fonction publique de l'État a été nettement inférieure à celle des prestations servies par la Cnav : 41,8 % contre 72,1 % (en euros courants). Entre 2015 et 2024, cette moindre croissance (23,3 % contre 45,3 %) s'explique à la fois par une moindre progression des effectifs de pensionnés, 8,2 % contre 11,9 % et surtout par la moindre progression de la pension moyenne, 13,9 % contre 29,9 %.



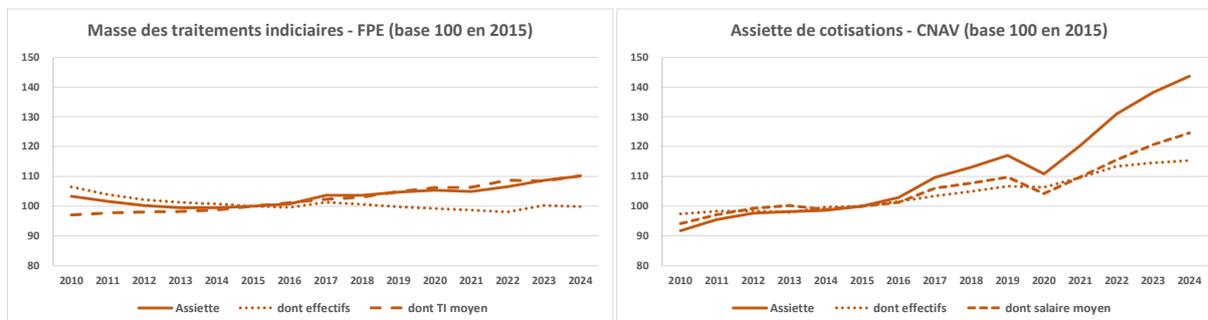
Sources : régime de la FPE et Cnav

La progression des prestations sur la période 2010-2024 a été plus forte que celle de l'assiette des cotisations tant pour la FPE que pour la Cnav. L'écart est plus important pour la FPE, 41,8 % contre 6,5 % que pour le régime général, 72,1 % contre 56,6 %.



Sources : régime de la FPE et Cnav

La faible croissance de l'assiette des cotisations dans la FPE s'explique à la fois par une diminution des effectifs de fonctionnaires (-6,2 %) et par une progression modérée de leurs traitements indiciaires (13,6 % en euros courants). Ces progressions ont été plus soutenues pour les cotisants du régime général, de 18,4 % concernant les effectifs et de 32,3 % concernant le salaire moyen.



Sources : régime de la FPE et Cnav

L'« effet ciseau » entre l'évolution des prestations et celle de l'assiette soumise à cotisation (traitement indiciaire) pour le régime de la FPE s'explique ainsi essentiellement par la maîtrise de la masse salariale cotisante de ce régime, maîtrise ayant par ailleurs un effet favorable sur les finances publiques globalement considérées.