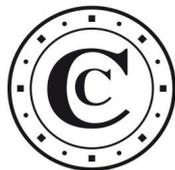


Cour des comptes



SITUATION FINANCIÈRE ET PERSPECTIVES DU SYSTÈME DE RETRAITES

Communication au Premier ministre

Février 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I EN 2023, UNE SITUATION FINANCIÈRE LÉGÈREMENT EXCÉDENTAIRE MAIS HÉTÉROGÈNE SELON LES RÉGIMES	17
I - UN SYSTÈME DE RETRAITES OBLIGATOIRES GLOBALEMENT PROTECTEUR DES RETRAITÉS, UN EFFORT DE FINANCEMENT ÉLEVÉ	17
A - Un système favorable aux retraités en comparaison internationale	18
B - Un besoin élevé de financement qui implique une diversification des ressources au-delà des cotisations sociales.....	19
II - UN EXCÉDENT EN 2023 PERMIS PAR UNE SUCCESSION DE RÉFORMES	22
III - DES SITUATIONS FINANCIÈRES HÉTÉROGÈNES SELON LES RÉGIMES	27
A - Un système complexe, éclaté entre différents régimes	27
B - Un équilibre financier précaire pour le régime général, le régime des salariés agricoles et le fonds de solidarité vieillesse.....	30
C - Une situation excédentaire des régimes de base des non-salariés (professions libérales, avocats, exploitants agricoles)	31
D - Le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État : une forte contribution de l'État	32
E - Les régimes spéciaux : des contributions de l'État, complétées par d'autres ressources	38
F - La caisse de retraite des fonctionnaires territoriaux et des hôpitaux : une situation critique.....	39
G - Une nette amélioration de la situation financière des régimes de retraites complémentaires	40
CHAPITRE II UNE NETTE DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE À L'HORIZON 2045, MALGRÉ LES RÉFORMES SUCCESSIVES	43
I - DES PROJECTIONS GLOBALEMENT DÉGRADÉES DÈS 2024, UN BESOIN DE FINANCEMENT DURABLE DU SYSTÈME DE RETRAITES	44
A - Des projections financières globalement défavorables	44
B - Des perspectives différenciées selon les régimes	49
C - Un endettement croissant pour le régime général et la CNRACL, une augmentation des réserves pour les régimes complémentaires	55
II - LES RÉFORMES DES RETRAITES : DES EFFETS À VENIR SUR L'ÂGE DE DÉPART, LE MONTANT DES PENSIONS ET L'ÉQUILIBRE FINANCIER	57
A - Un départ à la retraite plus tardif mais une durée de vie à la retraite qui ne devrait pas diminuer à terme.....	58
B - Un niveau de vie maintenu pour les retraités, des écarts accrus avec les actifs	61
C - 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	64
CHAPITRE III LES PRINCIPAUX LEVIERS DE RÉFORME ET LEURS EFFETS SUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME DE RETRAITES	69
I - AGIR SUR L'ÂGE ET LES CONDITIONS DE DÉPART À LA RETRAITE	70
A - L'âge d'ouverture des droits	70
B - La durée d'assurance requise	73
II - AGIR SUR LES RESSOURCES PRÉLEVÉES SUR LES ACTIFS	75

III - AGIR SUR LES CONDITIONS D'INDEXATION DES PENSIONS DE RETRAITE	77
CONCLUSION	79
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DÉFINITIONS.....	81
ANNEXES	83

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

**

Par une lettre datée du 20 janvier 2025, le Premier ministre a confié à la Cour des comptes une mission sur la situation financière du système de retraites et ses perspectives à court, moyen et long termes. En application des dispositions de l'article L. 132-7 du code des juridictions financières, la Cour a transmis le présent rapport le 20 février 2025 au Premier ministre, qui en a autorisé la publication.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Le rapport comprend, conformément à la commande, plusieurs axes d'analyse, portant sur l'ensemble du système de retraites (régimes de base et complémentaires, régimes des agents publics, des salariés et non-salariés) : l'état, en 2023, de la situation financière de ce système ; sa trajectoire à vingt ans et l'impact financier estimé de différents leviers paramétriques à la disposition des pouvoirs publics.

L'instruction a mobilisé les première, cinquième et sixième chambres de la Cour. L'équipe de contrôle était constituée d'un rapporteur général, M. Fourrier, conseiller maître, appuyé par MM. Guégano et Brouillet, conseillers maîtres, M. Sapène, conseiller référendaire, MM. Chevrier, Dalmais et Le Ru, conseillers référendaires en service extraordinaire et M. Maybon, auditeur, rapporteurs. Mme Lignot-Leloup, conseillère maître, en a assuré le contre-rapport.

*
**

Le projet de rapport a été délibéré le 14 février 2025 par une formation interchambres présidée par M. Moscovici, Premier président, et composée de Mmes Camby et Thibault et M. Lejeune, présidentes et président de chambre, MM. Machard, Fulachier, Giannesini et Mmes Soussia, Régis, Lignot-Leloup et de Coincy, conseillères et conseillers maîtres, présidentes et présidents de section.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 18 février 2025 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, MM. Strassel et Roux, Mmes Mouysset, Daussin-Charpantier et Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, présidents de chambre, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

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 pension².

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 de 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.

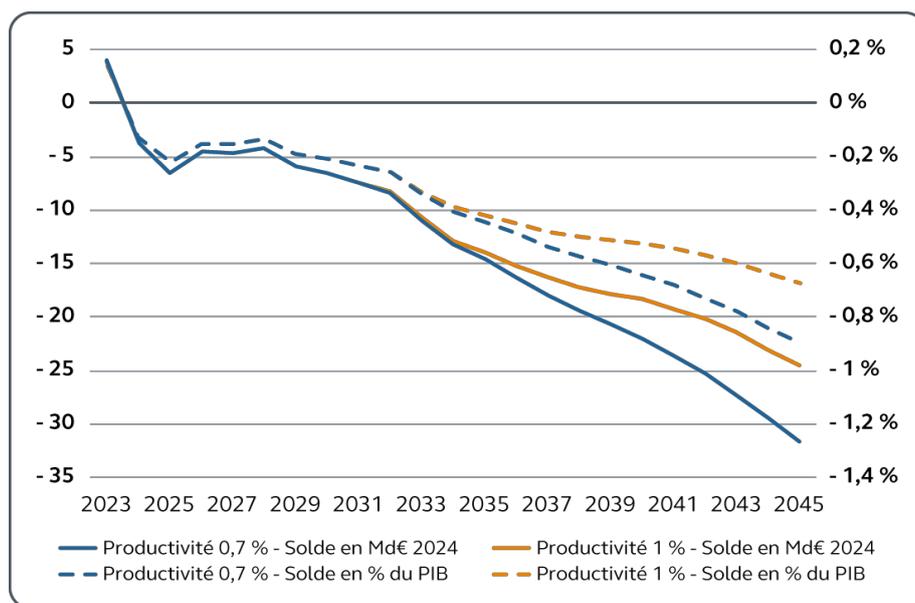
² Il s'agit par exemple des plans épargne retraite ou de la retraite additionnelle de la fonction publique. La présente communication couvre les régimes obligatoires de base et complémentaires.

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 général³ 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.

³ 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.

Introduction

Le Premier ministre a demandé à la Cour des comptes, par une lettre de mission datée du 20 janvier 2025, de « *dresser un constat objectif de la situation de notre système de retraites et de ses perspectives à court, moyen et long termes* », en vue de servir de base de discussion entre les partenaires sociaux sur de possibles évolutions.

L'organisation du système de retraites est complexe. Les droits acquis pendant la carrière et les pensions perçues par les retraités relèvent d'une quarantaine de régimes distincts, reposant sur des bases socio-professionnelles propres, et dont les règles sont en partie spécifiques. Les assurés peuvent cotiser à plusieurs régimes de base s'ils ont plusieurs activités⁴ ou s'ils en changent au cours de leur carrière. Ils peuvent relever du régime général pour leur couverture de base et de régimes complémentaires différents (agents contractuels du secteur public, travailleurs indépendants par exemple). Il existe aussi des régimes ou des dispositifs facultatifs, collectifs ou individuels, dits surcomplémentaires ou supplémentaires, avec des cotisations volontaires de leurs adhérents ainsi que des plans d'épargne retraite, dont le principe repose sur la capitalisation.

Afin de pouvoir analyser la situation financière et les effets à moyen terme des réformes sur les régimes de retraite obligatoires, la Cour les a regroupés dans six catégories principales, qui présentent chacun des problématiques propres :

- le régime général (régime de base) couvre les salariés du secteur privé, les agents contractuels de la fonction publique et, depuis 2020, les travailleurs indépendants ; les droits à pension et règles de calcul des pensions des salariés agricoles ont été alignés sur ce régime. 85 % des retraités perçoivent une pension du régime général qui constitue de fait l'enjeu financier principal de l'avenir du système des retraites ;
- les régimes de base des non-salariés, non alignés sur le régime général, ont une taille plus limitée (exploitants agricoles, professionnels libéraux, avocats) ;
- le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État, à la fois régime de base et complémentaire, permettant à certaines catégories d'agents de partir en retraite de manière anticipée (militaires, policiers, gendarmes, douaniers, etc.). L'État contribue à son équilibre financier ;
- les régimes spéciaux (SNCF, industries électriques et gazières, RATP, etc.) appliquent aussi des règles particulières pour l'âge d'ouverture des droits de certains des agents de ces entreprises et bénéficient de contributions de l'État ; les principaux régimes spéciaux sont en voie d'extinction progressive, les nouveaux embauchés étant désormais affiliés au régime général ;

⁴ Par exemple un salarié agricole qui occupe en parallèle un mi-temps dans une entreprise, un acteur de métier qui fait, par ailleurs, des prestations de technicien (lumière, caméra ou son), etc.

- la caisse de retraite des fonctionnaires des collectivités locales (CNRACL), dont relèvent les agents des collectivités territoriales et ceux de la fonction publique hospitalière, applique aussi des règles particulières pour l'âge d'ouverture des droits de certains des agents qui en dépendent (sapeurs-pompiers, égoutiers, aides-soignants, sages-femmes, etc.) ;
- les régimes complémentaires obligatoires (notamment l'Agirc-Arrco pour les salariés du secteur privé et l'Ircantec pour les agents contractuels de la fonction publique) sont gérés par les partenaires sociaux selon des règles différentes de celles des régimes de base (retraites par points).

Comme la Cour l'a déjà relevé⁵, le système de retraites a été profondément réformé à plusieurs reprises depuis 1993⁶ afin de contenir l'augmentation des dépenses, malgré un déséquilibre démographique croissant, tout en améliorant la prise en compte des périodes non-contributives⁷ dans la vie active et le pouvoir d'achat des retraités, notamment des plus modestes. L'organisation et la gouvernance des régimes ont évolué dans l'objectif de simplifier les modes de calcul des droits acquis à la retraite (en particulier pour les personnes qui cotisent à plusieurs régimes pendant leur vie active), et de faire converger, sans y parvenir complètement, les règles d'assurance selon les régimes de base d'affiliation.

Les réformes de structure ont eu pour effet de progressivement reporter l'âge de départ effectif en retraite : l'âge légal d'ouverture des droits a été repoussé, hors situations particulières, et la durée d'assurance requise pour avoir droit à une retraite à taux plein a été augmentée. Par ailleurs, des financements publics croissants ont été consacrés au système : des taux de cotisations ont été relevés, des impôts ont été affectés et les dettes constituées par certains régimes ont été prises en charge par l'État ou par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

Toutes ces réformes ont permis d'obtenir, en 2023, une situation financière globalement équilibrée, avec un faible endettement et, pour certains régimes, la constitution de réserves conséquentes. Toutefois, des déséquilibres financiers durables vont se creuser dans les vingt prochaines années en raison de l'évolution de la démographie, de perspectives économiques peu favorables en termes de productivité et de croissance, et d'un risque maintenu de chômage. Les déséquilibres croissants du système de retraites auront des incidences négatives sur la trajectoire de l'ensemble des finances publiques que le présent rapport vise aussi à évaluer.

⁵ Cour des comptes, *Les enjeux structurels pour la France. Continuer à adapter le système de retraite pour résorber les déficits et renforcer l'équité*, octobre 2021.

⁶ Des réformes sont intervenues en 1993 (passage de 10 à 25 pour le nombre des meilleures années prises en compte pour le salaire de référence, indexation des pensions sur l'inflation et non plus sur l'évolution du salaire moyen, allongement de la durée d'assurance pour obtenir le taux plein), en 2003 (alignement de la durée d'assurance des fonctionnaires sur celle du régime général, poursuite de son allongement, mise en place d'un système de décote/surcote, création de dispositifs de départs anticipés pour carrières longues), en 2008 (extension des dispositions de 2003 à d'autres régimes spéciaux), en 2010 (recul de deux ans des âges légaux de départ en retraite), en 2014 (hausse de la durée d'assurance, création d'un dispositif de départ anticipé au titre de la pénibilité du travail au régime général) et en 2023 (recul de deux ans de l'âge légal d'ouverture des droits, accélération de la hausse de la durée d'assurance requise).

⁷ Droits ouverts sans cotisations associées, grâce à des dispositifs de solidarité. Cela concerne les congés maladie, maternité et parentaux, les périodes de chômage, invalidité et inaptitude, etc.

Il n'entre pas dans le champ du présent rapport, tel que défini par la lettre de mission du Premier ministre, de porter un jugement sur la réforme de 2023, notamment sur ses conséquences pour les salariés à carrière longue ou pour les femmes. Le rapport se borne à apprécier les perspectives financières futures du système de retraites pour les vingt prochaines années après l'adoption de la réforme. Les effets des réformes des retraites sur l'emploi et sur la compétitivité feront l'objet de d'un rapport distinct, qui sera remis mi-avril 2025, conformément à la lettre de mission.

La Cour a analysé en 2023, c'est-à-dire avant la dernière réforme, la situation financière du système de retraites obligatoires dans son ensemble et pour six groupes de régimes identifiés (chapitre I). À partir d'un cadrage macro-économique actualisé par la direction générale du Trésor et en s'appuyant sur les outils de projection et sur l'expertise du secrétariat général du conseil d'orientation des retraites (COR), elle a analysé l'équilibre du système et de ses composantes, et l'impact financier de la réforme des retraites d'avril 2023 à l'horizon 2045 (chapitre II). Enfin, à l'aide des outils de simulation de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), elle a décrit l'effet que pourraient avoir différents leviers paramétriques sur les soldes financiers du système (chapitre III).

Chapitre I

En 2023, une situation financière légèrement excédentaire mais hétérogène selon les régimes

À la fin de l'année 2022⁸, les régimes de retraite obligatoires comptaient 17 millions de personnes bénéficiant d'une pension de droit direct (90 % du montant des prestations sociales vieillesse⁹) et 4,4 millions bénéficiant d'une pension de réversion¹⁰ (10 % du montant des prestations sociales vieillesse). La part des femmes s'établit à 53 % des retraités de droit direct en 2022 (proportion en progression continue depuis 2004) et 88 % des bénéficiaires de pensions de réversion¹¹.

Après avoir présenté la situation globale du système de retraites obligatoires (I), cette première partie analyse la situation financière de chaque grande catégorie de régimes de base et complémentaires en 2023, dernière année dont les comptes sont définitivement établis¹² (II). Les situations financières sont toutefois hétérogènes selon les régimes (III).

I - Un système de retraites obligatoires globalement protecteur des retraités, un effort de financement élevé

Favorable aux pensionnés, notamment par comparaison aux autres pays d'Europe (A), notre système de retraites requiert des financements d'un niveau élevé et diversifié au-delà des seules cotisations sociales (B). Les réformes successives ont permis de rétablir temporairement son équilibre financier (C).

⁸ Année la plus récente pour laquelle les données d'ensemble sont disponibles.

⁹ Pensions versées aux personnes qui ont acquis des droits à la retraite. Au titre des situations particulières, elles comptent 6 % de pensions pour inaptitude ou invalidité, 2 % pour majorations d'enfants, 1,3 % de pensions anticipées pour carrière longue et 1,2 % de pensions dites pour « minimum vieillesse ».

¹⁰ Pensions versées aux survivants de pensionnés qui avaient acquis des droits propres.

¹¹ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), *Les retraités et les retraitées*, édition 2024.

¹² Les comptes 2024 des régimes de retraite de base seront arrêtés et consolidés en avril 2025.

A - Un système favorable aux retraités en comparaison internationale

Le montant moyen de la pension de droit direct tous régimes des retraités résidant en France s'élevait à 1 626 € brut par mois fin 2022 (1 512 € nets de prélèvements sociaux). La retraite des femmes reste inférieure de 38 % à celle des hommes en 2022 pour les pensions de droit direct et encore de 26 % en incluant la pension de réversion. Cet écart est lié à des carrières en moyenne plus courtes, interrompues notamment pour l'éducation des jeunes enfants, au recours plus fréquent au temps partiel et à des salaires plus faibles¹³. 37 % des retraités de droit direct bénéficient de la pension minimale¹⁴.

La situation financière des retraités apparaît favorable par rapport au reste de la population. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), leur taux de pauvreté est inférieur : 10,8 % contre 14,4 % pour l'ensemble de la population en 2022¹⁵. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le niveau de vie moyen des personnes âgées de plus de 65 ans en France était équivalent au niveau de vie moyen de l'ensemble de la population en 2020 (99,8 %), contre 87,8 % en Allemagne et 88 % en moyenne dans les pays de l'OCDE¹⁶. Ce ratio ne prend pas en compte les coûts liés au logement, pour lesquels les retraités, plus fréquemment propriétaires, supportent plus rarement des charges d'emprunt.

Le système français est aussi caractérisé par un âge de départ effectif en retraite inférieur à la plupart des autres pays européens. En moyenne, les Français partent en retraite à 62 ans et 8 mois en 2022, soit un an plus tôt que la moyenne européenne (63 ans et 7 mois), ce qui place la France au 22^e rang des 27 États membres de l'Union européenne¹⁷.

¹³ Cour des comptes, *La retraite des femmes et des hommes : une réduction des écarts à poursuivre*, 2023.

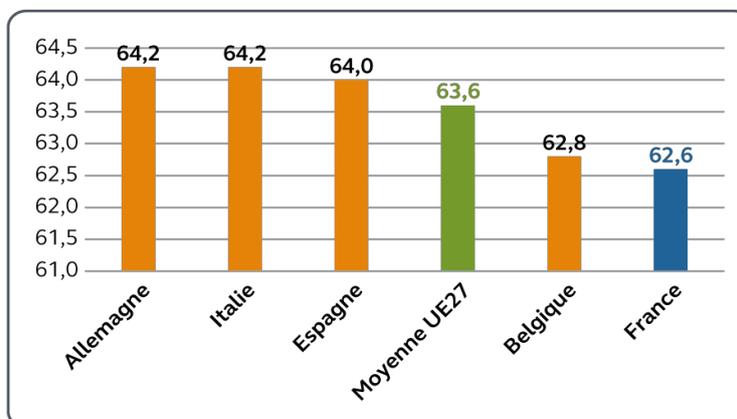
¹⁴ Tous les régimes de base, excepté celui des professionnels libéraux, attribuent des *minima* de pensions sous la forme de montants forfaitaires (« minimum contributif »). Pour le régime général et les régimes alignés, le minimum contributif est de 733,03 € par mois en 2024, proratisé en cas de carrière incomplète.

¹⁵ Insee *Première* n° 2004, juillet 2024.

¹⁶ OCDE, *Pensions at a Glance 2023 : OECD and G20 Indicators*, 2023.

¹⁷ Les pays dont l'âge de départ effectif est inférieur à la France (62,6 ans) sont la Slovaquie (62,4), la Slovénie (62,3), la Tchéquie (62,2), l'Autriche (62,2) et le Luxembourg (60,7). Source : Commission européenne, *2024 Ageing Report*, avril 2024 ; données 2022.

Graphique n° 2 : comparaison internationale de l'âge moyen de départ en retraite en 2022



Source : Commission européenne, 2024 Ageing Report

B - Un besoin élevé de financement qui implique une diversification des ressources au-delà des cotisations sociales

En 2023, les dépenses du système de retraites se sont établies à 388,4 Md€¹⁸, soit 13,8 % du PIB, dont 376,8 Md€ de prestations de retraite, 8,8 Md€ de charges de gestion et 2,8 Md€ de transferts.

En comparaison européenne, pour un périmètre un peu plus large que celui des seules dépenses de retraite (« risque vieillesse-survie »), la France se classe parmi les pays qui allouent le plus de ressources à ces dépenses, à hauteur de 14,4 % de son PIB en 2022¹⁹, après l'Italie (15,6 %) et nettement devant l'Allemagne (10,2 %), alors que la structure de la pyramide des âges de ce dernier pays est plus défavorable²⁰.

Les dépenses de retraite évoluent selon plusieurs facteurs : l'augmentation du nombre de retraités, qui dépend des âges de départ à la retraite, de la taille des générations concernées et de l'allongement de l'espérance de vie ; la hausse de la pension moyenne sous les effets, d'une part, du niveau plus élevé des pensions des nouveaux retraités, qui ont plus cotisé pendant leur carrière, contrairement aux retraités plus anciens, notamment en raison de l'amélioration de la participation des femmes au marché du travail, et, d'autre part, des conditions de réévaluation des pensions pour tenir compte de l'inflation²¹. En 2023, l'augmentation des prestations de tous les régimes de base s'est élevée à 4,8 %, dont 2,8 points liés à l'indexation sur l'inflation constatée en 2022, 1,4 point dû à la hausse du nombre de

¹⁸ Donnée calculée par la Cour des comptes à partir du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, octobre 2024 (charges et produits de la branche vieillesse tous régimes et du FSV et comptes consolidés des régimes complémentaires obligatoires). Les transferts entre les régimes de retraite de base et les régimes complémentaires sont aussi retraités afin d'éviter des doubles comptes.

¹⁹ Données Eurostat.

²⁰ Commission européenne, *European Commission, 2024 Ageing Report, April 2024*.

²¹ Ces règles peuvent différer pour les régimes complémentaires obligatoires.

retraités et 0,6 point à l'augmentation du montant moyen de la pension liée au renouvellement de la population retraitée²². Les pouvoirs publics peuvent en effet décider d'une augmentation plus rapide des pensions : après l'augmentation de 4 % de juillet 2022²³, la dernière réforme des retraites a également prévu, entre 2023 et 2024, l'augmentation des plus petites pensions, pour qu'elles atteignent 85 % du Smic net²⁴.

Les ressources allouées au paiement des retraites se sont élevées à 396,9 Md€ en 2023²⁵, dont deux-tiers de cotisations sociales acquittées par les actifs et leurs employeurs. Ces cotisations sont constitutives des droits futurs à retraite (droits dits contributifs). Par ailleurs, certains droits à retraite sont dits non-contributifs car ils n'ont pas de travail pour contrepartie. La branche famille de la sécurité sociale finance ainsi les cotisations pour l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et des majorations de pensions pour enfants à charge (comptabilisées dans le solde des transferts représentant 4 % des ressources du système de retraites).

La contribution de l'État au régime de retraite de ses fonctionnaires civils et militaires représente 11 % des ressources du système de retraites. L'État contribue par ailleurs à l'équilibre de certains régimes spéciaux (2 % des ressources).

Les produits de divers impôts ont été affectés à des régimes de retraite (15 % des ressources en 2023), soit pour apporter des ressources complémentaires à certains régimes (une partie des droits sur les alcools pour le régime des exploitants agricoles, la taxe sur les salaires pour le régime général, etc.), soit pour compenser, en tout ou partie, les pertes de recettes de la sécurité sociale liées à la mise en œuvre de politiques publiques²⁶. Une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) a été affectée au fonds de solidarité vieillesse (FSV)²⁷ pour prendre en charge les cotisations dues au titre des périodes de chômage et de maladie, ainsi que le minimum vieillesse.

D'autres produits (3 %) bénéficient notamment aux régimes complémentaires qui perçoivent en particulier des revenus financiers tirés du placement de leurs réserves.

²² Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, fiche 2.5, octobre 2024. L'évolution de 2,8 points en 2023 liée à l'inflation recouvre un effet d'extension en année pleine de la revalorisation anticipée de 4 % intervenue au 1^{er} juillet 2022 (2 points) et une hausse au 1^{er} janvier 2023 (0,8 point).

²³ Article 9 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

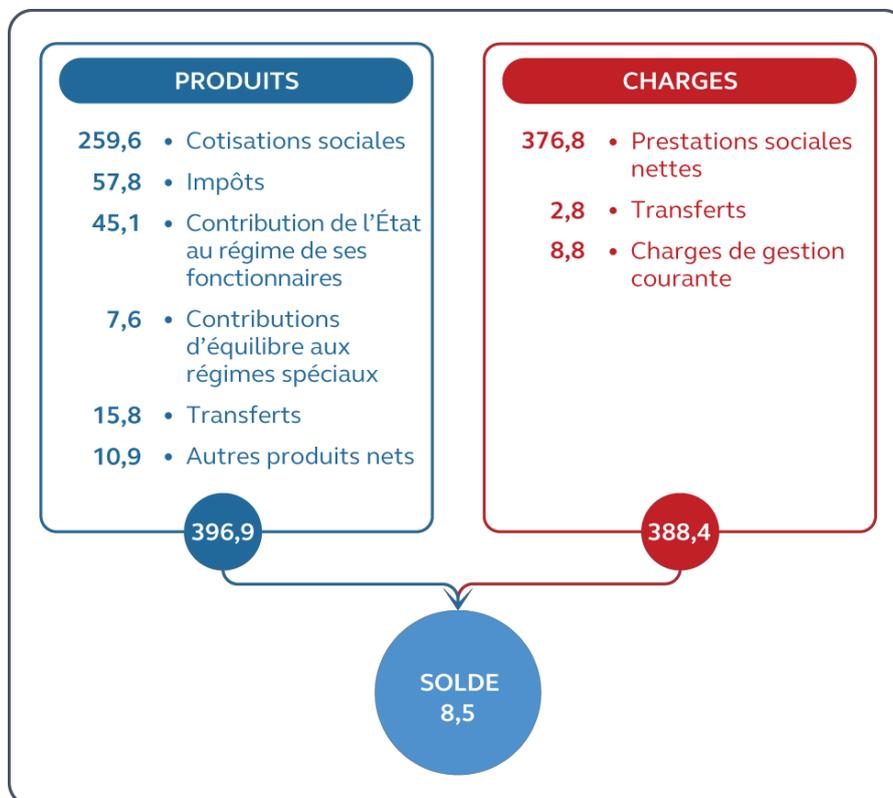
²⁴ Article 18 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. L'augmentation peut s'élever jusqu'à 100 euros brut maximum par mois, mais varie en fonction de la durée de cotisation au régime général et du montant des retraites. La CSG constitue la plupart de ses ressources.

²⁵ Comme pour les dépenses (note 18 supra), donnée calculée par la Cour des comptes à partir du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, octobre 2024 (charges et produits de la branche vieillesse tous régimes et du fonds de solidarité vieillesse et compte consolidé des régimes complémentaires obligatoires).

²⁶ Une partie de la taxe à la valeur ajoutée en contrepartie des exonérations de charges sur les bas salaires ou le forfait social en contrepartie des exemptions d'assiette pour des compléments de salaires tels que l'intéressement, la participation ou la prime de partage de la valeur.

²⁷ Le FSV bénéficie notamment, depuis 2021, de 2,94 points de CSG sur les revenus de remplacement, de 6,67 points sur les revenus de placement et de 6,67 points sur les revenus du patrimoine. Selon la LFSS 2025, le FSV sera supprimé en 2026.

Schéma n° 1 : produits et charges du système de retraites en 2023 (en Md€)

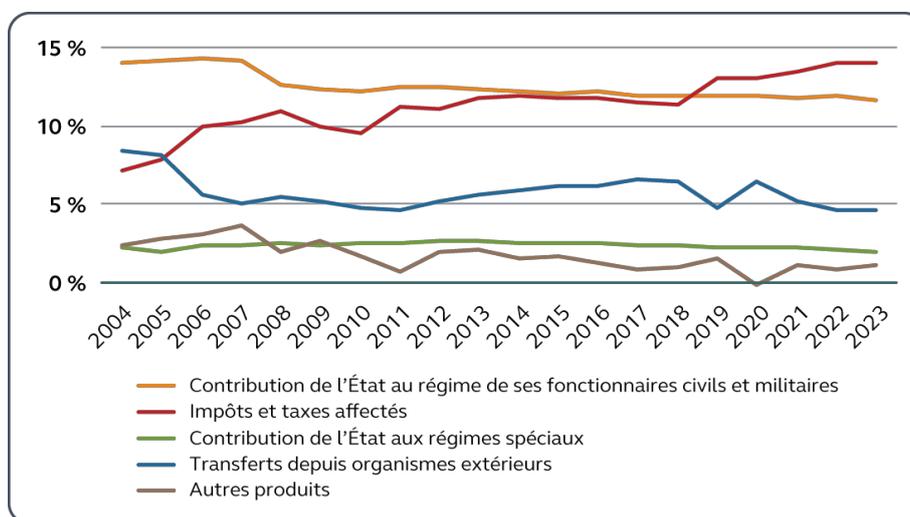


Note : les transferts entre les régimes de base, d'une part, et les régimes complémentaires, d'autre part, sont neutralisés afin de supprimer les doubles comptes. Il s'agit de 2,9 Md€ au titre de l'adossement de la Caisse nationale des industries électriques et gazières à l'Agirc-Arco (1,4 Md€ au titre du versement des cotisations de la Cnieg à l'Agirc-Arrco et 1,4 Md€ au titre du versement des prestations de l'Agirc-Arrco à la Cnieg), de 0,9 Md€ de compensation de la Cnav à l'Agirc-Arco au titre de la réduction générale de cotisations sociales et de 0,2 Md€ du FSV à l'Agirc-Arco lié à la prise en charge de cotisations chômage.

Source : Cour des comptes, calcul d'après les données du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024

Depuis 2004, au sein des ressources des régimes de retraite de base, la part des cotisations est stable et celle des impôts et taxes affectés a doublé (de 7 % à 14 %), notamment sous l'effet de l'augmentation des exonérations de cotisations décidées par l'État. À l'inverse, la part de la contribution de l'État stagne pour les régimes spéciaux et décroît pour le financement du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État (de 14 % à 11 %).

Graphique n° 3 : évolution de la part de chaque ressource de l'ensemble des régimes de retraite de base, focus hors cotisations sociales (entre 2004 et 2023, en %)



Source : Cour des comptes, à partir des données du conseil d'orientation des retraites

II - Un excédent en 2023 permis par une succession de réformes

Alors que le solde du système de retraites s'était continuellement dégradé de 2002 à 2010, il s'est depuis progressivement rétabli et ce malgré l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*.

Des mesures financières de redressement des comptes ont été décidées pour les régimes de base et par les régimes complémentaires comme l'évolution des dates de revalorisation²⁸, l'augmentation des taux de cotisations vieillesse²⁹, des mesures de sous-indexation³⁰ ou des mesures de régulation propres aux régimes complémentaires (voir *infra*).

²⁸ Fondé sur l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale depuis 2003, le principe d'indexation était déjà appliqué à la Cnav et dans les « régimes alignés sur le régime général » depuis les années 1980. Le calcul de la revalorisation a été modifié plusieurs fois, tout comme la date de cette revalorisation. De 2003 à 2009, elle se faisait au 1^{er} janvier, puis, de 2009 à 2013, au 1^{er} avril. La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites l'a décalée au 1^{er} octobre. La LFSS pour 2018 l'a ramenée au 1^{er} janvier.

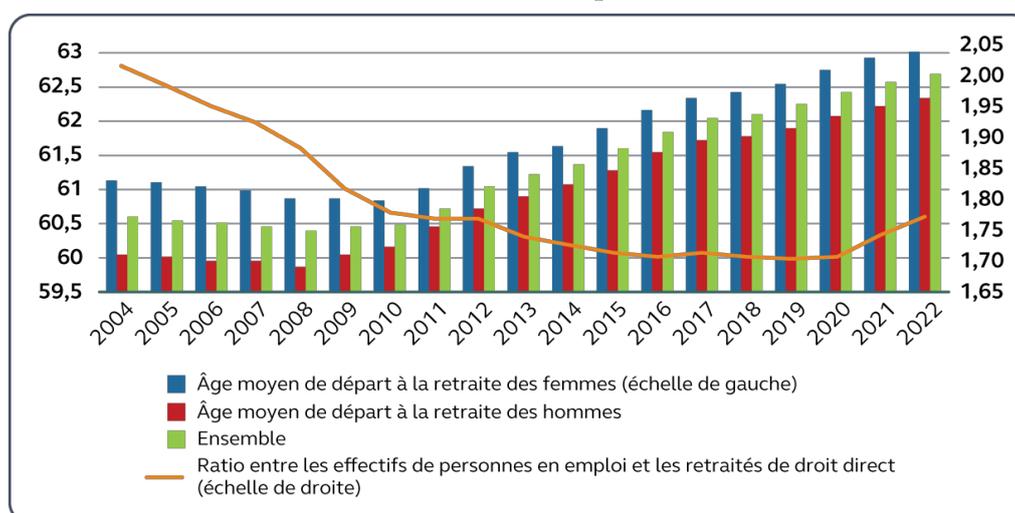
²⁹ Le taux de cotisation sur le salaire plafonné du régime général (part salarié + part employeur) a été relevé de 15,15 % en 2012, 15,25 % en 2014, à 15,35 % en 2015 et à 15,45 % en 2016 ; le taux de cotisation sur le salaire déplafonné a été porté de 1,7 % en 2004 à 2 % en 2014 puis 2,3 % en 2018 ; en 2020, les cotisations Agirc-Arrco ont été relevées en 2020 de 7,75 % à 7,87 % (tranche 1 jusqu'à 1 plafond annuel de la sécurité sociale - Pass) et de 20,25 % à 21,59 % (tranche 2 de 1 à 3 Pass) ; le taux de la retenue pour pension sur le traitement indiciaire brut des fonctionnaires a été augmenté progressivement de 8,39 % en 2012 à 11,10 % en 2020.

³⁰ En 2019, la revalorisation des pensions a été fixée à 0,3 % par dérogation au taux prévu et, en 2020, la revalorisation a été différenciée selon le niveau de prestation : 0,3 % pour les pensions supérieures à 2 000 € et 1 % pour les pensions inférieures à 2 000 €.

En outre, afin de ralentir la baisse du ratio démographique (rapport du nombre de cotisants à celui des retraités³¹), passé de 2,01 en 2004 à 1,78 en 2010, des réformes successives ont visé à allonger la durée d'activité professionnelle. L'âge d'ouverture des droits des régimes de base a été reculé de 60 à 62 ans et l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans (réforme de 2010³²) ; ce recul a également concerné, avec un décalage de calendrier, les âges plus précoces dans les régimes spéciaux et pour les fonctionnaires des catégories dites actives ; la durée d'assurance pour obtenir une retraite à taux plein a été progressivement relevée et portée à terme à 43 ans (réforme de 2014³³).

Fin 2022, l'âge moyen des nouveaux retraités était de 62 ans et 8 mois³⁴, soit une hausse de 2 ans et 2 mois depuis 2010. La dégradation du ratio démographique a marqué le pas à compter de 2010 de manière simultanée à la progression de l'âge moyen de départ à la retraite. Le ratio démographique s'est même amélioré entre 2020 et 2022 en raison, notamment, de la croissance exceptionnelle de l'emploi.

Graphique n° 4 : évolution de l'âge de départ à la retraite et du ratio de cotisants par retraité



Note : les effectifs de retraités de droit direct sont résidents en France ou à l'étranger.

Source : Cour des comptes, à partir des données de la Drees, Les retraites et les retraités, 2024

De 2011 à 2023, sous l'effet d'une dynamique des recettes (+ 3,1 % par an) plus forte que celle des dépenses (+ 2,7 % par an³⁵), le solde du système de retraites (régimes de base et complémentaires) s'est redressé. Comme le montre le graphique *infra*, la progression de la part des produits des régimes de retraite dans le PIB depuis 2011, plus dynamique que celle des charges de retraite, a permis de rétablir financièrement le système des retraites en 2017 et en 2019, et depuis 2021.

³¹ Calculé sur la base des seuls pensionnés de droit direct afin d'assurer la comparabilité entre les régimes.

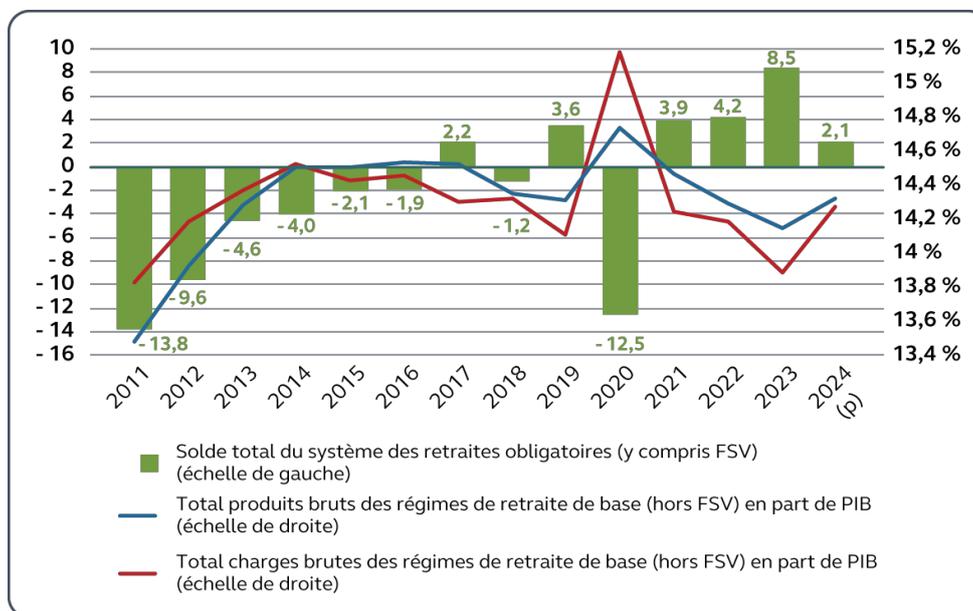
³² Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites (réforme dite Fillon).

³³ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites (réforme dite Touraine).

³⁴ Drees, *Op.cit.*

³⁵ Calcul fondé sur les ressources et dépenses des régimes de base (hors FSV) et régimes complémentaires.

Graphique n° 5 : évolution des produits et des charges bruts du système de retraites obligatoires (en part de PIB) et solde (en Md€)



Note : les produits et charges sont présentés en brut, y compris transferts entre régimes, ce qui explique une part dans le PIB supérieure aux produits et charges nets de transfert présentés supra.

Lecture : les produits bruts du système de retraites ont représenté 14,1 % du PIB en 2023, contre 13,9 % pour les charges brutes, permettant de dégager un excédent de l'ensemble des régimes agrégés de 8,5 Md€.

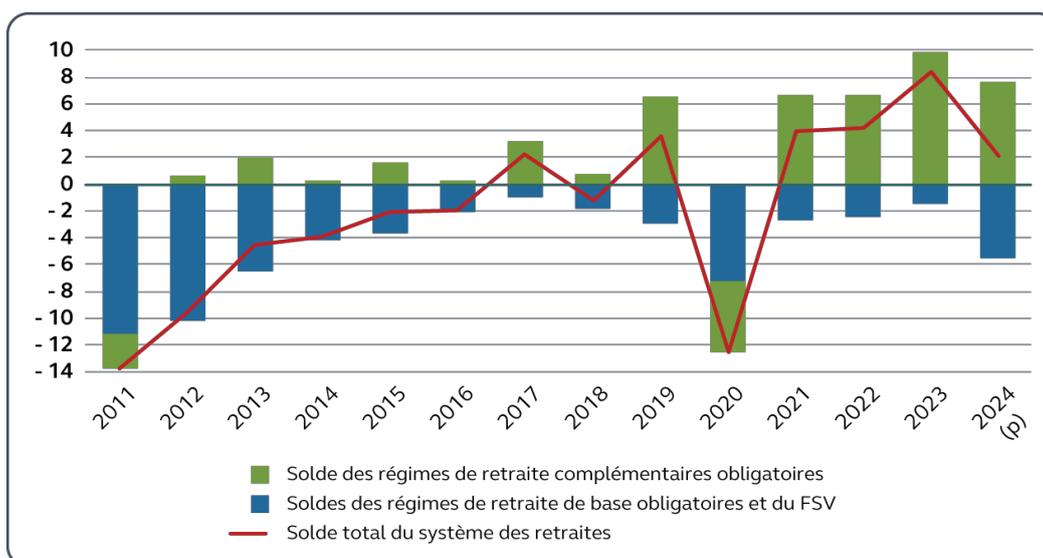
Source : Cour des comptes, à partir des données des lois de financement de la sécurité sociale et des rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale.

En 2023, le solde du système des retraites obligatoires était excédentaire de 8,5 Md€. Ce résultat est l'aboutissement de deux évolutions distinctes de 2011 à 2023 : les régimes de retraite de base, qui partaient d'une situation plus dégradée, ont vu l'ampleur de leur déficit se réduire sans toutefois parvenir à l'équilibre financier, tandis que les régimes complémentaires, dont le déficit était limité, ont réalisé des excédents croissants. De 2011 à 2023, la dynamique des recettes a été en outre moins forte pour les régimes de retraite de base (+ 2,8 % par an) que pour les régimes complémentaires (+ 3,6 % par an).

L'amélioration du résultat en 2023 est toutefois à relativiser. Le retour à un quasi-équilibre financier des régimes de base tient en grande partie aux effets ponctuels du choc de l'inflation. Les effets de l'inflation se répercutent rapidement sur les recettes qui reposent en majorité sur les salaires mais plus lentement sur les dépenses qui sont indexées avec un an de décalage, sauf revalorisation anticipée par exception. Ce décalage a amélioré transitoirement le solde 2023 de 4 Md€.

À compter de 2024, le solde du système de retraites se dégrade à nouveau, pour revenir à 2,4 Md€ en 2024³⁶, malgré les hausses de cotisations vieillesse des employeurs privés et publics³⁷. La principale raison tient à la revalorisation des pensions de retraite de 5,3 % au 1^{er} janvier 2024 (+ 14,2 Md€) en application des règles légales d'indexation sur l'inflation³⁸. En outre, la montée en charge progressive de la réforme des retraites de 2023 se traduit d'abord par un surcoût en 2024 en raison des mesures d'accompagnement de la réforme.

Graphique n° 6 : évolution du solde du système des retraites obligatoires (en Md€)



Source : Cour des comptes, à partir des données des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) et des rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale

L'analyse de la situation financière du système de retraites impose d'examiner, au-delà du solde annuel, l'état des réserves ou de l'endettement de ces régimes. Ainsi, à fin 2023, les situations patrimoniales des régimes de retraite étaient diverses. Ces réserves appartiennent à chaque régime et ne sont pas transférables entre eux. Elles relèvent de règles prudentielles comme pour l'Agirc-Arrco qui prévoit un montant de réserve d'au moins six mois de prestations.

Les régimes complémentaires se trouvent dans une situation excédentaire, en particulier du fait de l'Agirc-Arrco (101,7 Md€). Ces réserves ont permis d'amortir les effets de la crise sanitaire, quoique de manière inégale selon les caisses³⁹. Le régime spécial

³⁶ Estimation à partir du solde prévisionnel des régimes de base et du FSV inscrit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 et du solde prévisionnel des régimes complémentaires indiqué dans le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024.

³⁷ Le taux de cotisation employeur du secteur privé sur l'assiette dé plafonnée a été augmenté en 2024 de 1,9 % à 2,02 % en contrepartie d'une baisse équivalente de la cotisation accidents du travail et maladies professionnelles. Le taux de cotisation employeur à la CNRACL a été majoré de 1 point.

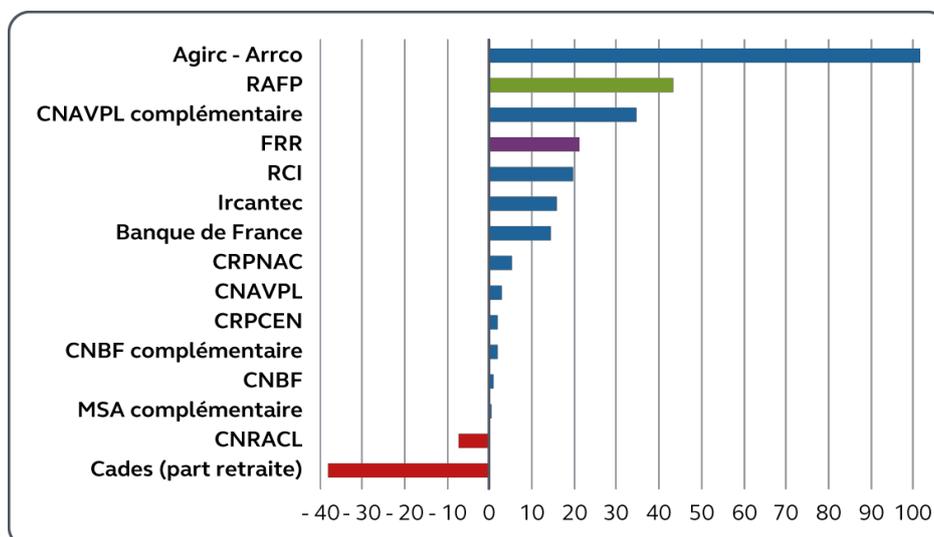
³⁸ Selon l'art. L. 161-25 du CSS, le taux appliqué correspond à l'écart entre l'indice moyen de novembre 2021 à octobre 2022 et celui de novembre 2022 à octobre 2023.

³⁹ Cour des comptes, *Les réserves des caisses de retraite*, 2021.

de la Banque de France et les régimes distincts des non-salariés (professions libérales, avocats), qui sont excédentaires, disposent également de réserves. Le régime additionnel de la fonction publique, qui repose sur une logique de capitalisation, dispose de 43,3 Md€ de provisions.

Au titre de ses missions de reprise des dettes des régimes de la sécurité sociale, la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) assume le remboursement des déficits accumulés par le régime général (Cnav), la Mutualité sociale agricole (MSA), le FSV et, à titre exceptionnel, de la CNRACL. À fin 2023, la part de la dette relevant des régimes de retraite au sein du total de la dette de la Cades peut être estimée à 38 Md€⁴⁰ sur un total de dette restant à amortir fin 2023 de 145 Md€ et a représenté une charge de remboursement de 5,5 Md€ en 2023, dont 0,7 Md€ de charge d'intérêts. En outre, le cumul des déficits de la Cnav non repris par la Cades et refinancés à court terme par l'Acoss s'élevait fin 2023 à 2,4 Md€.

Graphique n° 7 : état des réserves financières et des dettes des régimes à fin 2023 (en Md€)



Note : les réserves ne sont pas transférables entre régimes. Elles sont exprimées en valeur de marché. Les régimes sont distingués par couleur en fonction des logiques spécifiques des situations financières : en bleu, les régimes complémentaires ou spéciaux dont les réserves répondent à des règles prudentielles ; en vert, le régime additionnel de la fonction publique (RAFP) qui fonctionne sur un principe de capitalisation ; en violet, le fonds de réserve pour les retraites (FRR) qui gère des réserves pour financer le surcoût des retraites (voir encadré infra) ; en rouge, la CNRACL et la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) qui porte la dette issue des déficits des régimes de base qui lui ont été transférés (Cnav, CNRACL, MSA et du FSV) et qui restent à rembourser. Voir sigles en annexe.

Source : Cour des comptes à partir des données du rapport du conseil d'orientation des retraites de juin 2024 sur les données des régimes (tableau 2.3) et du rapport annuel de l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique de 2023

⁴⁰ Ces montants relèvent de déficits antérieurs à 2020.

Le financement de la dette « retraite » par le fonds de réserve pour les retraites (FRR)

Créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, et ayant vu ses missions et ressources évoluer depuis, le FRR devait gérer les réserves financières dans l'objectif de financer, à compter de 2020, le surcoût des retraites résultant de l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*. Le placement de ses actifs (21,2 Md€ fin 2023) a permis de financer une contribution annuelle à la Cades au titre du remboursement de la dette des retraites de 2,1 Md€ par an de 2011 à 2024, passée à 1,45 Md€ en 2025. Par anticipation, le FRR a reversé à la Cnav la soule de 5 Md€⁴¹ issue de la caisse nationale des industries électriques et gazières (Cnieg) pour compenser la baisse de ses ressources en 2020.

III - Des situations financières hétérogènes selon les régimes

Le système de retraites est composé d'une quarantaine de régimes différents. Ils peuvent être rassemblés en six catégories, dont les règles de gouvernance, les enjeux et les dynamiques financières sont spécifiques (A).

Le régime général et le régime des salariés agricoles, aligné sur lui, sont dans une situation financière précaire qui se dégrade rapidement (B), dynamique inverse de celle des régimes des non-salariés⁴² (C). Le régime de la fonction publique de l'État est, par construction, équilibré même si le mode de calcul de son solde fait l'objet de débats (D), tout comme les principaux régimes spéciaux (E). La caisse des fonctionnaires territoriaux et des hôpitaux (CNRACL) est dans une situation de plus en plus critique (F). Enfin, les régimes complémentaires ont bénéficié d'un net redressement et constitué d'importants excédents (G).

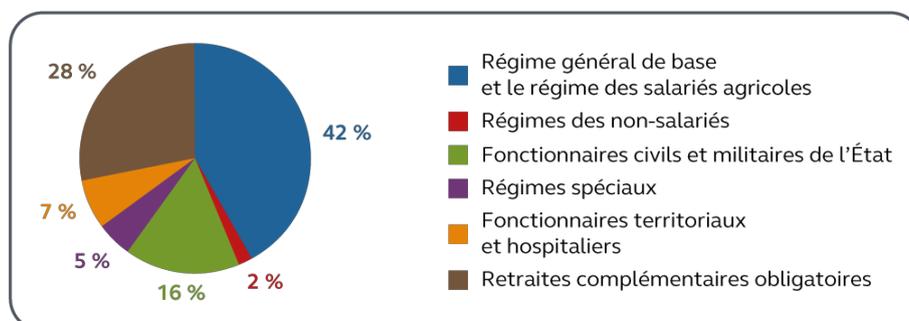
A - Un système complexe, éclaté entre différents régimes

Pour leurs retraites de base, les pensionnés relèvent en majorité du régime général et du régime des salariés agricoles, dont les règles de liquidation sont alignées (42 % des dépenses de pensions au total). 16 % des prestations concernent les fonctionnaires civils et militaires de l'État et 7 % ceux des collectivités territoriales et des hôpitaux. Les pensions tirées des régimes spéciaux et de ceux des non-salariés complètent les pensions de base. Plus d'un quart des pensions (28 %) relève des retraites complémentaires.

⁴¹ Acquittée en contrepartie de l'adossement financier du régime spécial au régime général à compter du 1^{er} janvier 2005.

⁴² Hors les indépendants (artisans et commerçants) qui sont affiliés au régime général.

Graphique n° 8 : répartition des dépenses de prestations de retraite par catégorie de régimes en 2023 (376,8 Md€)



Notes : les regroupements de régimes sont les suivants : 1/ Le régime général de base et le régime des salariés agricoles : sont affiliés au régime général de base les salariés du secteur privé, les agents contractuels de la fonction publique et les travailleurs indépendants (Cnav) ; 2/ Régimes des non-salariés : régime des exploitants agricoles (MSA), régime des professions libérales (CNAVPL) et régime des avocats (CBNF) ; 3/ Fonctionnaires civils et militaires de l'état ; 4/ Régimes spéciaux : Assemblée nationale, Banque de France, CANSSEM, Cavimac, CNIEG, Comédie française, CRPCEN, CRRFOM, Enim, FSPOEIE, Opéra de Paris, RATP, Risp, Saspa, Seita, Sénat et SNCF ; 5/ Fonctionnaires territoriaux et des hôpitaux : caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ; 6/ Retraites complémentaires : Agirc-Arrco, Ircantec, CRPNPAC, CNAVPL RC, CNAVPL ASV, CNBF RC, RCI (voir sigles en annexe).

Source : Cour des comptes, d'après données DSS, rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024 et données Cades

Un foisonnement de régimes de retraite obligatoires et facultatifs en France

Fruits de l'histoire de la sécurité sociale, les « régimes » se définissent à la fois comme des organisations administratives destinées à gérer la protection sociale et comme un ensemble de règles permettant la couverture des « risques » sociaux au bénéfice d'un groupe de personnes, le plus souvent identifiées sur la base d'un critère professionnel. Ces règles définissent les prestations auxquelles ces affiliés et leurs ayants droit peuvent accéder, ainsi que les cotisations dont ils sont tenus de s'acquitter, sur un champ de risques plus ou moins étendu. Pour la retraite comme pour d'autres « risques », certains régimes sont d'affiliation obligatoire et d'autres, facultative.

Au sein des régimes de retraite obligatoires (champ couvert par la présente communication), on distingue les régimes de base, qui offrent un premier niveau de protection dans certaines limites, et les régimes complémentaires, offrant une couverture supplémentaire. Les régimes spéciaux assurent à la fois une couverture de base et complémentaire⁴³. Les assurés du régime général pour leur couverture de base (salariés du secteur privé, indépendants et contractuels du secteur public) relèvent ainsi également de régimes complémentaires spécifiques (respectivement l'Agirc-Arrco, le RCI et l'Ircantec). Les retraités peuvent avoir cotisé à plusieurs régimes de retraite de base au cours de leur carrière⁴⁴.

⁴³ Une quinzaine de régimes spéciaux couvrant à la fois la retraite de base et la retraite complémentaire ont été maintenus par l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale.

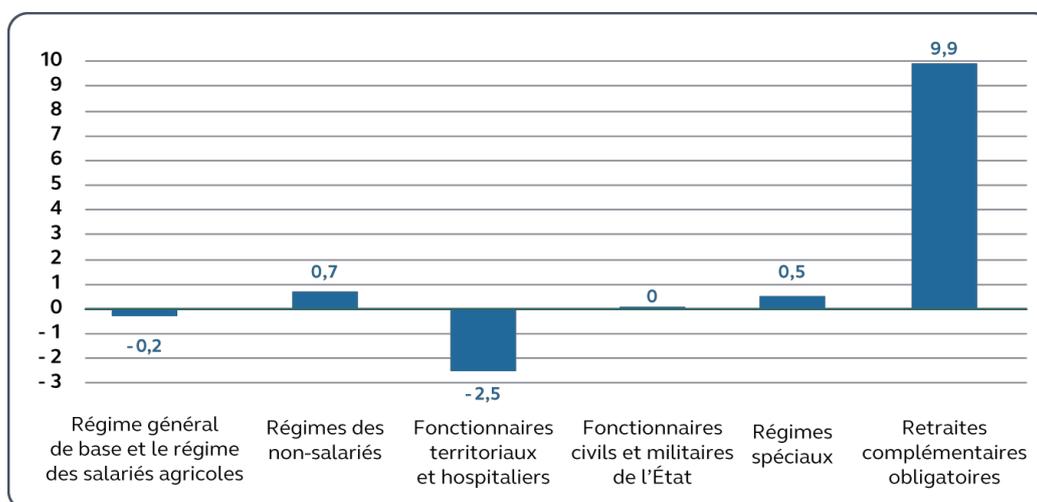
⁴⁴ Fin 2022, un quart des retraités recevaient une pension d'au moins deux régimes de base.

Il existe, en outre, des dispositifs facultatifs ou supplémentaires, avec des cotisations volontaires⁴⁵. En particulier, les plans d'épargne retraite sont contractés soit à titre individuel, soit dans le cadre collectif d'une entreprise. Ils relèvent d'une logique de capitalisation, les cotisations venant alimenter un fonds de réserve dont les produits financiers permettent de servir une retraite additionnelle. Ces dispositifs sont dans une phase de montée en charge : en 2022, ils représentent 8,3 Md€ de prestations pour 18,5 Md€ de cotisations et un encours de 292,7 Md€ fin 2023. Même s'ils sont limités, ces dispositifs sont coûteux pour les finances publiques. En effet, les cotisations à ces régimes bénéficient de réductions de cotisations sociales et de déduction du revenu imposable, pour un coût estimé à 1,8 Md€ par an.

Une solidarité financière est organisée entre les régimes depuis 1974 pour neutraliser leurs évolutions démographiques relatives et accompagner les mutations économiques des différents secteurs. En 2023, la compensation démographique entre régimes représentait 6,2 Md€. Elle incluait d'importants versements du régime général (4,9 Md€) et, encore, de la CNRACL (0,6 Md€⁴⁶) malgré la fragilité de leurs situations financières. Les principaux bénéficiaires sont les régimes des exploitants agricoles, des salariés agricoles et des mines en raison de leur démographie défavorable. La Cour des comptes a montré que ces mécanismes de compensation, particulièrement complexes, remplissaient de moins en moins leur rôle⁴⁷.

Après prise en compte de ces compensations, les situations financières des régimes de retraite restent hétérogènes en raison notamment de leurs conditions de financement et de leurs évolutions démographiques distinctes entre cotisants et retraités.

Graphique n° 9 : soldes des régimes de retraites obligatoires par catégorie en 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir des données des LFSS et des rapports à la commission des comptes de la sécurité sociale

⁴⁵ Cour des comptes, *L'épargne retraite, Entre produit financier et complément de retraite, un dispositif coûteux aux objectifs à clarifier*, évaluation de politique publique, 2024.

⁴⁶ En 2023, la CNRACL a vu sa contribution au système de compensation démographique se réduire par rapport à 2022 (- 23,8 %) du fait de la croissance de la masse salariale du secteur privé qui améliore la capacité contributive de la Cnav au regard des autres régimes et de la dégradation de la démographie de la CNRACL. Entre 2023 et 2025, le montant de transferts de compensation démographique qui pèse sur le solde de la CNRACL devrait être divisé par deux. Cf. *Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale*, octobre 2024 (page 186).

⁴⁷ Cour des comptes, *La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré*, 2024.

B - Un équilibre financier précaire pour le régime général, le régime des salariés agricoles et le fonds de solidarité vieillesse

Géré par la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), le régime général couvre les salariés du secteur privé, les agents contractuels de la fonction publique et les travailleurs indépendants (depuis 2019). Il couvre aussi les nouveaux embauchés de la SNCF depuis 2020, de la RATP, des industries électriques et gazières, de la Banque de France et des clercs de notaire depuis septembre 2023, en raison de la fermeture de ces régimes spéciaux par la dernière réforme des retraites⁴⁸.

Le régime des salariés agricoles est aligné sur le régime général et est équilibré par lui (intégration financière). Ils relèvent tous deux d'un dispositif de liquidation unique, qui permet aux personnes affiliées aux deux régimes de liquider leur pension auprès de leur dernier régime d'affiliation. Ce dispositif concerne 20 millions de cotisants, dont 45 % de femmes, pour 16,4 millions de pensions de droit direct versées. Le ratio démographique est de 1,4 cotisant par retraité. La pension moyenne brute mensuelle est de 721 € bruts pour le régime général et de 257 € pour les salariés agricoles, auxquelles s'ajoutent fréquemment des pensions d'autres régimes de base et complémentaires⁴⁹. Avec l'intégration financière du régime des salariés agricoles, le régime général constitue l'enjeu principal de l'équilibre financier du système de retraites.

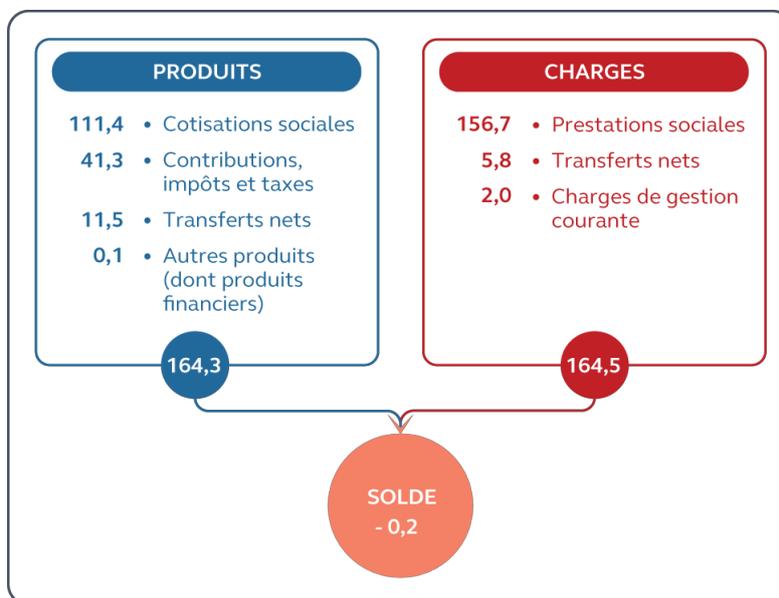
L'analyse financière de cette catégorie de régimes inclut les charges et recettes du fonds de solidarité vieillesse (FSV)⁵⁰, compte tenu de leurs importants flux financiers. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 prévoit l'intégration du FSV à la Cnav à compter de 2026.

⁴⁸ Article 1 de la loi n°2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

⁴⁹ Données du rapport du conseil d'orientation des retraites de juin 2024 (démographie) et de la Drees (pension moyenne) in *Les retraités et les retraites*, 2024.

⁵⁰ Le FSV a pour mission de financer, au moyen de recettes qui lui sont affectées (CSG), divers avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale et servis par les régimes de vieillesse de la sécurité sociale.

Schéma n° 2 : charges et produits du régime général de base, du régime des salariés agricoles et du FSV en 2023 (en Md€)



Note : Les charges et produits de chacun des six groupes de régimes de retraites sont calculées à partir des données consolidées par régime présentées en rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale. Les charges et produits du régime général, du régime des salariés agricoles et du FSV sont retraités du transfert du FSV vers le régime général et entre le régime général et le régime des salariés agricoles au titre de la compensation démographique. Les autres transferts entre régimes ne sont pas retraités, notamment les autres transferts au titre de la compensation démographique, les transferts entre régimes de base et régimes complémentaires. Cela explique que les sommes des produits et des charges de chacun des six groupes de régimes de retraites ne correspondent pas aux montants des produits et des charges consolidés à l'échelle de l'ensemble des régimes de base et complémentaires présentés en schéma 1.

Source : Cour des comptes, calcul d'après les données du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024

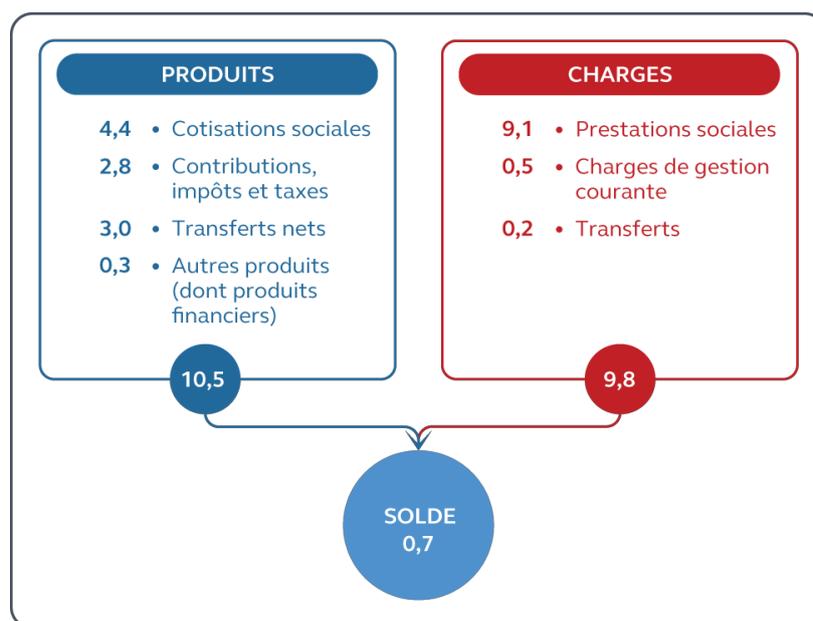
Le faible déficit de 2023 (0,2 Md€) est l'aboutissement des réformes mais le déficit croît à nouveau à compter de 2024. La forte hausse de la revalorisation des pensions en 2024 (+ 5,3 % au 1^{er} janvier) contribue à la dégradation de la situation financière. Des mesures récentes d'exonération ou d'exemption de cotisations sociales n'ont pas été intégralement compensées par l'État. Enfin, le ratio de cotisants par retraité, après la hausse constatée en 2021 et en 2022 du fait du dynamisme de l'emploi, est à nouveau orienté à la baisse.

C - Une situation excédentaire des régimes de base des non-salariés (professions libérales, avocats, exploitants agricoles)

Les régimes de base des non-salariés se caractérisent par des situations démographiques très différentes. Les ratios démographiques vont de 0,4 pour les exploitants agricoles à 2,3 pour les professions libérales, et même 3,7 pour les avocats. De ce fait, la situation financière du régime des professions libérales et du régime des avocats est structurellement excédentaire. Par contraste, l'équilibre financier du régime des exploitants

agricoles n'est assuré que grâce à l'affectation de taxes sur les alcools et à un important transfert de compensation démographique pour un montant similaire (2,6 Md€ pour chacune de ces ressources). Plus de 75 % des recettes du régime sont couvertes par ces deux seules ressources.

Schéma n° 3 : charges et produits des régimes de retraite de base des non-salariés en 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, calcul d'après les données du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024

D - Le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État : une forte contribution de l'État

Le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État couvre les fonctionnaires civils de l'État, les magistrats de l'ordre judiciaire, les militaires, leurs conjoints survivants et leurs orphelins. Géré par le service des retraites de l'État, il est l'équivalent d'un régime de base et d'un régime complémentaire⁵¹.

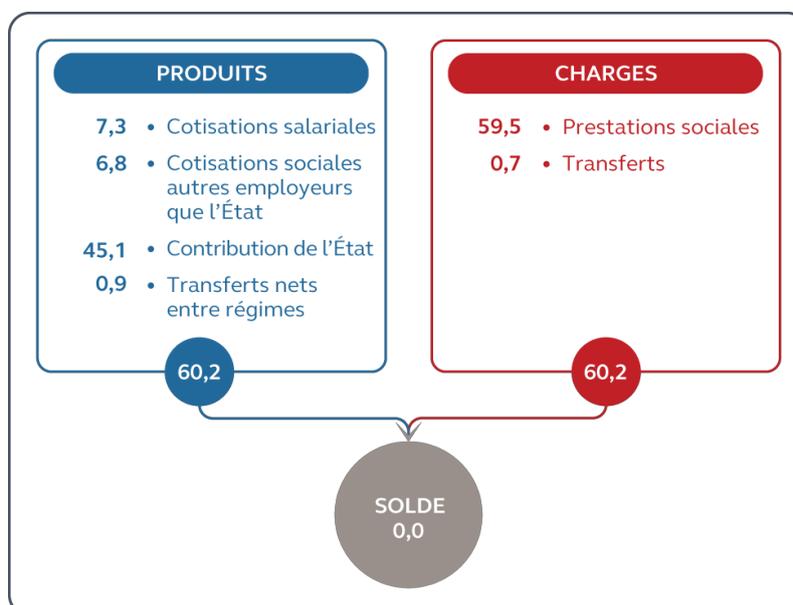
⁵¹ Les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique sont par ailleurs affiliés au régime additionnel de la fonction publique (Rafp), régime obligatoire par points dont les cotisations sont calculées sur une partie des éléments de rémunération non pris en compte dans la pension de base, comme les primes et indemnités. Les agents contractuels de l'État sont affiliés au régime général pour le régime de base et à l'Ircantec ou à l'Agirc-Arrco pour le régime complémentaire, selon leur situation.

1 - Un régime financé majoritairement par d'importantes contributions des employeurs publics, une comptabilisation complexe

En 2023, le régime a versé 59,5 Md€ de pensions de retraite. Il est financé à hauteur de 23 % par les cotisations sociales des agents et des employeurs autres que l'État⁵² et 75 % par la contribution de l'État (45,1 Md€ selon la convention utilisée par la commission des comptes de la sécurité sociale pour présenter ce régime, soit 7,6 % des dépenses de l'État).

Selon cette présentation, le régime est équilibré par construction grâce à la contribution de l'État, dont le montant permet de garantir un solde nul. Cette contribution constitue à la fois la cotisation employeur de l'État, la prise en charge de dépenses de solidarité et un éventuel financement d'équilibre.

Schéma n° 4 : charges et produits du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État en 2023 (en Md€)



Source : rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale, traitement Cour des comptes

Un second mode de présentation est utilisé pour la présentation des recettes et des dépenses dans le budget de l'État. Les dépenses et recettes du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État sont isolées depuis 2006 au sein d'un compte d'affectation spéciale (CAS *Pensions*)⁵³.

La prévision et l'exécution du CAS *Pensions* sont présentées en loi de finances. La comptabilité budgétaire retrace les cotisations versées par les employeurs publics sur ce

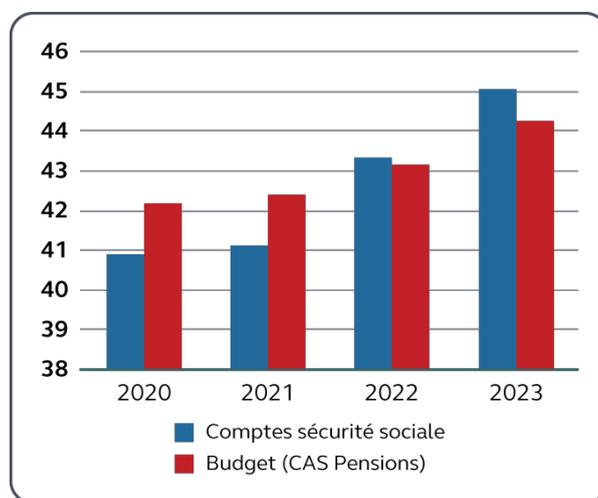
⁵² Notamment Orange, La Poste, les établissements publics hospitaliers et les collectivités territoriales pour les fonctionnaires de l'État qu'ils emploient.

⁵³ Le régime représente 95 % des dépenses du CAS et la quasi-totalité du solde. Les autres dépenses concernent le régime spécial des ouvriers de l'État et les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

compte, calculées sur la base d'un taux de cotisation fixé par décret. Le compte budgétaire enregistre des excédents ou des déficits à la fin de chaque exercice. Une obligation d'équilibre s'impose au compte mais elle porte sur le solde cumulé depuis sa création⁵⁴. Le CAS *Pensions* a été abondé de 1 Md€ à sa création en 2006 et a été continûment excédentaire entre 2013 et 2021. Depuis 2022, il est déficitaire et consomme les excédents cumulés. L'exercice 2023 s'est terminé avec un déficit de 1,2 Md€, portant le solde cumulé à 7,8 Md€.

Les deux comptabilités obéissent à des règles différentes mais justifiées et stables dans le temps. Elles conduisent à présenter des montants différents de contribution de l'État qui ne peuvent être rapprochés, ce qui nuit à la lisibilité financière du régime.

Graphique n° 10 : comparaison des montants de la contribution de l'État figurant dans les comptes de la sécurité sociale et dans le budget de l'État (en Md€)



Source : commission des comptes de la sécurité sociale, DGFIP/SRE, traitement Cour des comptes

2 - Un niveau élevé des taux apparents de cotisations employeurs

Le taux des cotisations salariales des fonctionnaires est unique et très proche de celui du régime général⁵⁵. Les cotisations patronales versées par les différents employeurs publics font, quant à elles, l'objet de taux distincts, fixés par décret. Ces taux ont fortement progressé de 2006 à 2014⁵⁶ puis sont restés stables de 2014 à 2024. Le taux de cotisation employeurs pour les militaires est de 126,07 % depuis 2013 et celui pour les fonctionnaires civils est de 78,28 % depuis le 1^{er} janvier 2025⁵⁷.

⁵⁴ Article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁵⁵ Le taux est de 11,10 % depuis 2020. Il est inférieur de 0,21 point au taux de cotisations salariales sous le plafond annuel de la sécurité sociale des régimes de droit commun du fait de la non-répercussion des hausses de taux de cotisation salariale du régime complémentaire Agirc-Arrco de 2013, 2015 et 2017.

⁵⁶ En moyenne de 3,05 points par an pour les fonctionnaires civils et 3,26 points pour les militaires.

⁵⁷ Décret n° 2025-61 du 22 janvier 2025. Il était auparavant de 74,28 %.

Des taux particuliers sont prévus pour les cotisations employeurs versées au titre des fonctionnaires de l'État employés par La Poste et Orange⁵⁸, par des collectivités territoriales et des hôpitaux publics⁵⁹.

Certaines analyses considèrent que le taux de cotisations employeurs du régime général (16,46 %) constitue une référence à partir de laquelle il serait possible de calculer des surcotisations destinées à équilibrer les régimes des trois versants de la fonction publique (État, territorial et hospitalier). Ce raisonnement aboutit à isoler un montant de 42 Md€ de surcotisations en 2023, dont 35 Md€ pour l'État⁶⁰, qui devrait apparaître dans le besoin de financement du système de retraites.

Des différences fondamentales entre le régime général et celui des fonctionnaires civils et militaires de l'État peuvent, toutefois, justifier les écarts conséquents entre les taux des deux régimes.

3 - Des différences structurelles qui ne permettent pas la comparaison avec le régime général

Le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État présente de nombreuses différences par rapport au régime général, à commencer par le fait qu'il constitue à la fois le régime de base et le régime complémentaire de ses affiliés⁶¹. Surtout, l'assiette des cotisations salariales et patronales est plus étroite car elle exclut les primes, sauf exceptions⁶². Les rémunérations exclues de l'assiette représentaient 22 % de la rémunération des fonctionnaires civils et 36 % de celle des militaires en 2023⁶³. Rapporté à la rémunération totale, le taux de cotisation est de l'ordre de 58 % pour les fonctionnaires civils et de 80 % pour les militaires.

Par ailleurs, compte tenu du vieillissement de la population et de la maîtrise des effectifs de l'État, le ratio démographique du régime est dégradé, ce qui a des conséquences négatives sur sa situation financière. Fin 2023, il comptait 1,98 million de cotisants et 2,53 millions de pensionnés. Le nombre de cotisants a baissé de 6,9 % entre 2015 et 2023, tandis que celui des pensionnés a augmenté de 5,6 %. Le ratio démographique, calculé sur la base des seuls pensionnés de droit direct pour assurer la comparabilité entre les régimes⁶⁴, est plus défavorable que celui du régime général (1,02 cotisant pour un pensionné contre 1,52) et s'est dégradé. Les transferts financiers entre régimes ne compensent que très imparfaitement ces déséquilibres démographiques⁶⁵.

⁵⁸ Des taux d'équité concurrentielle sont calculés chaque année. Ils étaient en 2023 de 51,45 % pour Orange et 18,40 % pour La Poste.

⁵⁹ Le taux appliqué est celui de la CNRACL depuis 2020 (décret n° 2019-1180 du 15 novembre 2019).

⁶⁰ *La mesure du solde du système de retraite dans les rapports du COR*, conseil d'orientation des retraites, janvier 2025.

⁶¹ Pour le régime général, les taux de cotisation des employeurs sur les rémunérations sous le plafond de la sécurité sociale sont de 11,74 % pour le régime de base et 4,72 % pour le régime complémentaire.

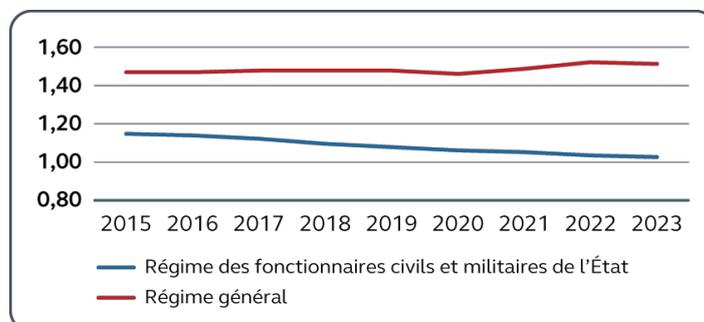
⁶² En particulier la nouvelle bonification indiciaire et certaines primes des certains agents (policiers, douaniers et gendarmes notamment).

⁶³ Source : service de retraites de l'État, traitements Cour des comptes.

⁶⁴ Il exclut les pensions de réversion perçues par les veuves et les veufs.

⁶⁵ Cour des comptes, *La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré*, 2024.

Graphique n° 11 : ratios démographiques du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État et du régime général



Source : Cour des comptes, d'après les données du conseil d'orientation des retraites (données de chaque régime), juillet 2024

La démographie du régime est aussi affectée par des effets de périmètre avec, en particulier, la transformation de La Poste et de France Télécom (devenu Orange), dont les agents qui ont conservé le statut de fonctionnaires restent affiliés au régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État. En 2023, ces agents représentaient 4 % des cotisants du régime et 16 % des départs en retraite⁶⁶. Or, leurs taux de cotisation employeurs sont inférieurs à ceux de l'État, ce qui dégrade également la situation financière du régime.

Enfin, le régime a des règles particulières en matière d'âge légal d'ouverture des droits, qui dépendent de la situation des agents concernés. Elles concernent notamment les fonctionnaires qui ont occupé des emplois présentant un risque particulier ou conduisant à une usure prématurée (catégories dites actives)⁶⁷. De nombreuses règles additionnelles, différentes du régime général, portent sur l'âge ou la durée d'assurance afin de tenir compte de situations ou de sujétions particulières (femmes ayant eu des enfants, carrières longues, bonifications pour services hors d'Europe, etc.). Pour les fonctionnaires civils hors catégories actives (49 % des départs en retraite), l'âge de départ effectif est un peu plus élevé que celui des affiliés au régime général : 63 ans et 11 mois contre 63 ans et 5 mois⁶⁸. Les autres situations conduisent à des départs anticipés.

Au total, les taux de cotisation employeurs sont difficilement comparables, tant chaque régime présente des spécificités et intègre les effets de règles particulières. En 2023, le conseil d'orientation des retraites a calculé pour chaque régime un taux de cotisation permettant de financer dans leur intégralité les prestations servies⁶⁹. Cette étude neutralisait les différences d'assiette de cotisation, les écarts démographiques et les disparités de périmètres de cotisations et de prestations. Avec cette méthode, le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État avait un taux de cotisation quasi identique au régime général.

⁶⁶ Source : service des retraites de l'État.

⁶⁷ Cela concerne notamment certains agents de la police nationale, de l'administration pénitentiaire et des douanes. Les militaires ne sont pas soumis à une condition d'âge mais à une obligation de durée de services effectifs.

⁶⁸ Source : *Jaune pensions*, annexé au projet de loi de finances pour 2025.

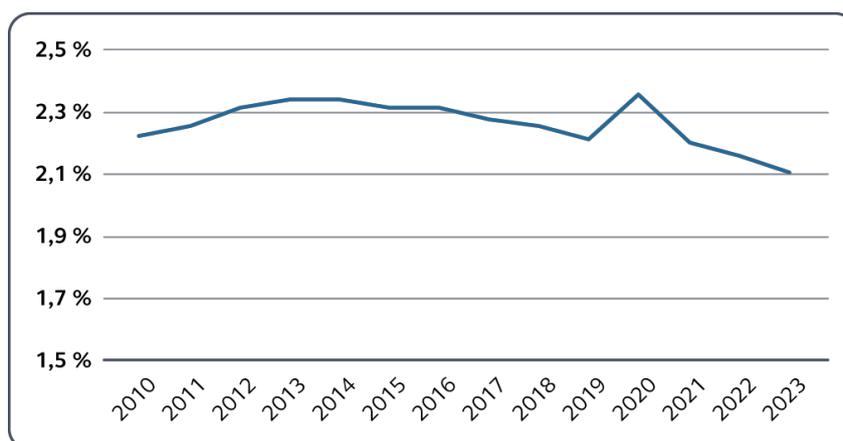
⁶⁹ Conseil d'orientation des retraites, *Rapport annuel*, partie 2, chapitre 2, *La comparaison d'effort contributif entre régimes*, juin 2023.

En outre, l'écart de taux de cotisation employeurs entre l'État et le secteur privé n'est pas lié à une plus grande générosité financière du système de retraites des fonctionnaires (hors départs anticipés). Selon une étude de la Drees de 2022, en leur appliquant les règles du secteur privé, les pensions des fonctionnaires de l'État (en excluant les catégories actives) nés en 1958 auraient été en moyenne de 1,5 % plus élevées⁷⁰.

La recherche d'un taux de référence pour évaluer les taux de cotisation de chaque régime se heurte ainsi à la difficulté de comparer des régimes marqués par d'importantes différences, que renforce la complexité des relations financières entre les régimes de retraite et au sein de la sécurité sociale.

Le montant total des pensions versées a progressé de 8,3 % entre 2010 et 2023 mais cette augmentation a été inférieure à la croissance de l'économie, si bien que le poids du régime s'est réduit de 2,22 % du PIB en 2010 à 2,11 % en 2023 (hormis pour l'année exceptionnelle de la crise sanitaire en 2020). L'arrivée à l'âge de la retraite des classes d'âge nombreuses du *baby-boom* a été plus que compensée par l'effet des réformes et par les efforts de maîtrise de la masse salariale et des effectifs de la fonction publique de l'État.

Graphique n° 12 : évolution du poids dans le PIB des prestations du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État (en % du PIB)



Source : conseil d'orientation des retraites

4 - Des conventions de présentation sans effet sur le solde des finances publiques

La contribution de l'État mêle à la fois une cotisation similaire à celle des employeurs dans le régime général, le financement de dépenses non-contributives (qui ne sont pas couvertes par des cotisations dans le régime général) et un éventuel solde permettant d'équilibrer le régime, sans qu'il soit possible de les distinguer. Il existe, dès lors, autant de formules de calcul que de conventions comptables.

⁷⁰ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), *Retraite : règles de la fonction publique et du privé, Les dossiers de la Drees n° 103*, novembre 2022.

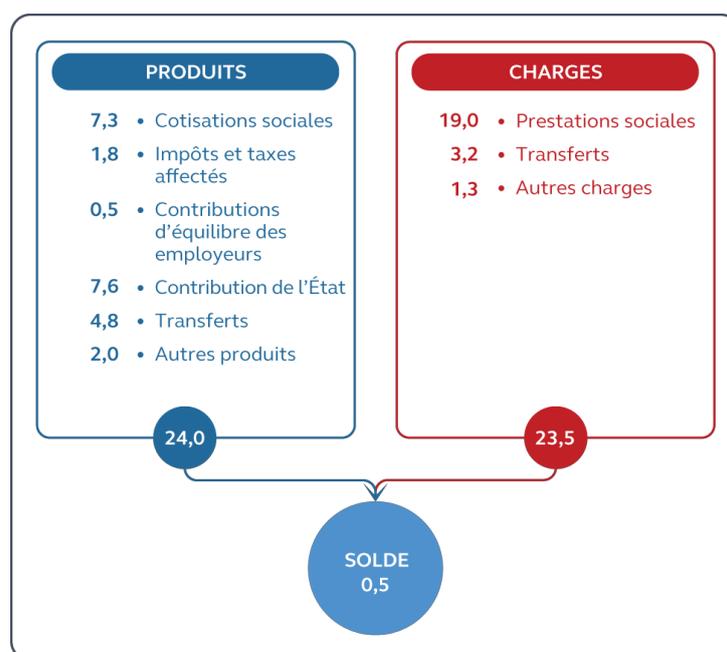
L'identification de ces limites avait conduit la Cour à recommander en 2016⁷¹, d'une part, de créer une caisse de retraite des fonctionnaires civils et militaires de l'État afin notamment d'améliorer la transparence financière du régime et, d'autre part, de mieux identifier les dépenses non-contributives et de leur affecter des financements spécifiques.

Au demeurant, ces différents modes de présentation des soldes sont sans incidence sur la charge qui, au final, pèse sur les finances publiques prises dans leur ensemble (État, collectivités territoriales et sécurité sociale).

E - Les régimes spéciaux : des contributions de l'État, complétées par d'autres ressources

En 2023, 17 régimes spéciaux⁷², auxquels sont rattachés 435 295 cotisants et 998 619 pensionnés, ont bénéficié de financements publics, qui constituent 41 % de leurs ressources.

Schéma n° 5 : charges et produits des régimes spéciaux en 2023 (en Md€)



Source : commission des comptes de la sécurité sociale, traitement Cour des comptes

Stables dans le temps⁷³, les contributions de l'État ont représenté 7,6 Md€ en 2023 :

- 3,2 Md€ pour le régime de la SNCF, soit 60 % de ses ressources ;

⁷¹ Cour des comptes, *Les pensions de retraite des fonctionnaires*, rapport public thématique, octobre 2016.

⁷² Les régimes considérés sont ceux qui ont versé plus de 100 000 € de pensions en 2023 : Assemblée nationale, Banque de France, CANSSM, Cavimac, Cnieg, Comédie Française, CRPCEN, CRRFOM, Énim, FSPOEIE, Opéra de Paris, RATP, Risp, Saspa, Seita, Sénat et SNCF.

⁷³ Ce montant était de 7,8 Md€ en 2019.

- 1,6 Md€ pour le fonds spécial des pensions des ouvriers de l'État (FSPOEIE), couvrant 79 % de ses ressources ;
- 2,8 Md€ pour les autres régimes spéciaux.

Ces contributions sont inscrites dans le budget de l'État⁷⁴. À partir de 2025, les régimes spéciaux fermés, en particulier ceux de la RATP, de la SNCF et des mines, seront équilibrés par la Cnav⁷⁵. Les modalités de compensation par l'État seront fixées en 2025.

Certains régimes bénéficient, par ailleurs, de financements à travers des taxes affectées. C'est principalement le cas du régime des industries électriques et gazières (IEG), financé en partie par la contribution tarifaire d'acheminement. Prélevée sur la distribution et le transport d'électricité et de gaz naturel, cette taxe a rapporté 1,8 Md€ en 2023, couvrant 20 % des engagements du régime.

D'autres modalités de financement public existent, telles que la prise en charge par l'État de cotisations aux régimes des marins (45 M€) et des salariés notariaux (5 M€). Les régimes de la Banque de France et du Sénat sont équilibrés par des contributions de l'employeur (respectivement 501 M€ et 6 M€ en 2023). Enfin, le régime des cultes (Cavimac) a été intégré dans les comptes de la Cnav, qui en assure l'équilibre financier (65 M€ en 2023).

F - La caisse de retraite des fonctionnaires territoriaux et des hôpitaux : une situation critique

Les fonctionnaires territoriaux et des hôpitaux sont affiliés à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), avec les mêmes droits à prestation que les fonctionnaires civils de l'État. Le régime assure à la fois la couverture de base et complémentaire. Les agents cotisent aussi au régime additionnel de la fonction publique (RAFP). La pension brute mensuelle moyenne est de 1 390 €.

La situation financière de la caisse s'est rapidement dégradée à partir de 2017, passant d'un excédent de 0,7 Md€ à un déficit de 2,5 Md€ en 2023. La CNRACL est le régime le plus déficitaire en 2023. Après une reprise des déficits 2018 et 2019 de 1,3 Md€ par la caisse d'amortissement de la dette sociale, la dette qui s'est depuis reconstituée (7,1 Md€ en 2023) est financée à court terme par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (caisse nationale des Urssaf) et son coût reste supporté par la CNRACL elle-même, grevant d'autant son résultat.

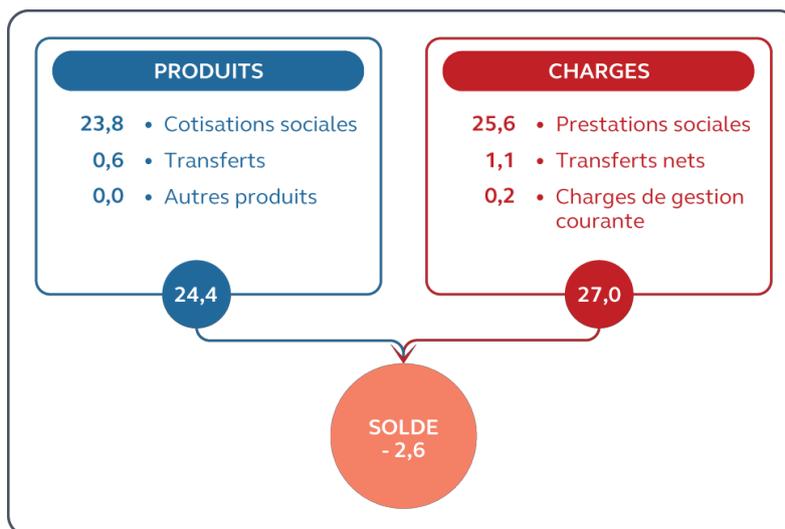
Cette évolution tient principalement à la dégradation rapide du ratio entre le nombre de cotisants et celui des retraités, passé de 3,3 en 2002 à 1,6 en 2023. En outre, la structure des dépenses est défavorable en raison d'une proportion importante de pensions d'invalidité (9 %) par rapport au régime général (6 %) et à celui des fonctionnaires de l'État (5 %) et du versement d'une contribution nette à la compensation démographique entre régimes

⁷⁴ Notamment dans le compte d'affectation spéciale *Pensions* pour le FSPOEIE (ouvriers de l'État) et dans la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

⁷⁵ Article 15 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

(0,7 Md€)⁷⁶. Enfin, la CNRACL couvre, par ses seules cotisations, les droits non contributifs liés à des dispositifs de solidarité, comme les majorations pour enfants (0,8 Md€, soit 3 % des prestations, une part identique à celle du régime général) alors que le régime général bénéficie à ce titre d'un transfert de la caisse nationale des allocations familiales (4,9 Md€).

Schéma n° 6 : charges et produits de la CNRACL en 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, calcul d'après les données du rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024

Un rapport a estimé le déficit de la CNRACL à 10 Md€ en 2030⁷⁷. À court terme, la CNRACL constitue donc l'un des principaux enjeux de rééquilibrage financier des régimes de retraites obligatoires. En réponse, le Gouvernement a décidé une hausse du taux de cotisation des employeurs à la caisse de 1 point en 2024, puis, progressivement, de 12 points de 2025 à 2028⁷⁸. Ces mesures devraient permettre de ralentir la progression du déficit mais pas de le résorber.

G - Une nette amélioration de la situation financière des régimes de retraites complémentaires

Parmi les régimes de retraite complémentaires, l'Agirc-Arrco, qui couvre les salariés du secteur privé, occupe une place prépondérante avec 85 % de ces pensions. Les deux autres principaux régimes complémentaires sont l'Ircantec pour les agents contractuels de droit public

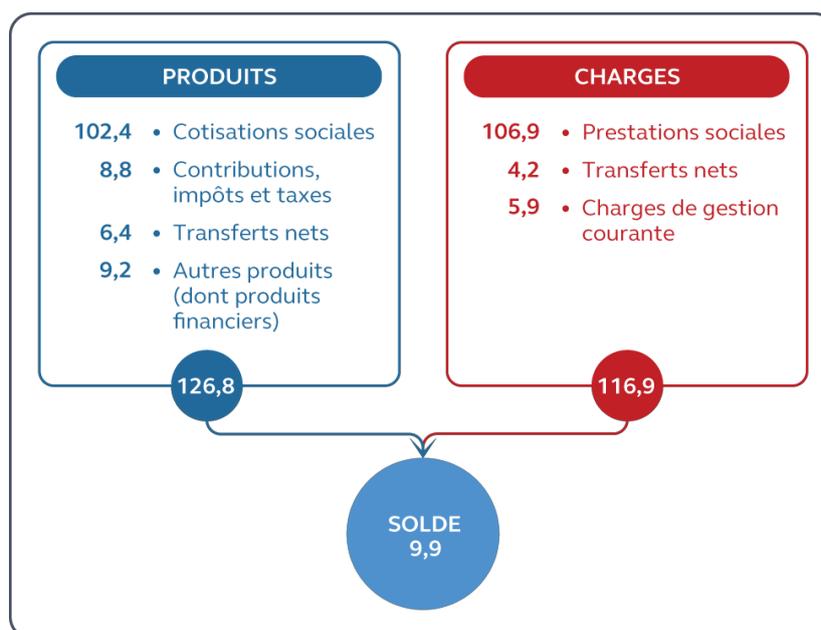
⁷⁶ La compensation démographique est, de fait, aussi un des facteurs de constitution des déficits cumulés de la CNRACL, la caisse ayant contribué d'une centaine de milliards d'euros depuis 1974 (en euros constants 2023) à la compensation, notamment à la compensation spécifique entre les régimes spéciaux qui a été supprimée en 2012.

⁷⁷ Inspections générales de l'administration, des affaires sociales et des finances, *Situation financière de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales*, 2024.

⁷⁸ Décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales. Prévues dans le texte initial du PLFSS 2025 en trois ans, cette hausse est répartie sur quatre exercices.

et le régime complémentaire des travailleurs indépendants (RCI). Ces trois régimes ont des ratios démographiques similaires (entre 1,5 et 1,6). Contrairement aux régimes de base, relevant des pouvoirs publics, leur gestion est assurée par les partenaires sociaux dans le cadre des principes définis par les lois et règlements qui les ont rendus obligatoires.

Schéma n° 7 : charges et produits des régimes de retraite complémentaires obligatoires en 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes d'après le rapport à la CCSS d'octobre 2024

Les droits à pension de ces régimes par répartition sont calculés par points acquis en fonction des cotisations. Les ressources des régimes complémentaires reposent essentiellement sur les cotisations (81 %), mais aussi sur la compensation par l'État et la sécurité sociale des exonérations de cotisations sociales⁷⁹, auxquelles s'ajoutent la particularité des produits financiers issus de la gestion de leurs réserves financières.

Les régimes complémentaires ont, en règle générale, transposé les mesures de recul de l'âge d'ouverture des droits et d'allongement de la durée requise qui s'appliquent dans les régimes de base. En plus ils se sont réformés, en adoptant des mécanismes de régulation financière propres à assurer durablement leur équilibre.

Depuis 1993, les partenaires sociaux, qui gèrent l'Agirc-Arrco, ont décidé de diminuer le rendement du régime⁸⁰. Plus récemment, outre la fusion des deux régimes qui a permis des économies de gestion (2019), les accords nationaux interprofessionnels ont prévu

⁷⁹ Dans le cadre de la réduction générale de cotisations sociales sur les salaires inférieurs à 1,6 fois le Smic, la perte financière de l'Agirc-Arrco est intégralement compensée par l'État et, à titre subsidiaire, par la sécurité sociale. En 2023, la perte de l'Agirc-Arrco a atteint 7,2 Md€ et lui a été compensée par l'affectation d'une fraction de TVA (6,3 Md€) et par le régime général déjà pourtant déficitaire (0,9 Md€).

⁸⁰ Pour un euro cotisé, les droits acquis en contrepartie sont deux fois moins importants actuellement qu'en 1993.

des hausses de cotisations (2013), le décalage de la revalorisation des pensions du 1^{er} avril au 1^{er} novembre (2016), la minoration de la revalorisation de 1 point par rapport à l'inflation prévisionnelle (de 2016 à 2018), des coefficients de solidarité (malus) et majorants (bonus) selon l'âge de liquidation des droits à retraite (de 2019 à 2024) qui ont finalement été abandonnés du fait du décalage progressif de l'âge de départ à la retraite par la réforme de 2023. La revalorisation des pensions sur la période de 2024 à 2026 est indexée sur le taux d'inflation réduite d'un facteur de soutenabilité de 0,40 point selon l'évolution de la situation économique. Des règles prudentielles à l'Agirc-Arrco ont fixé un seuil de réserves financières qui ne doivent pas être inférieures à six mois de prestations et la revalorisation des pensions par rapport aux prix est minorée par un facteur de soutenabilité.

Outre ces réformes, les régimes complémentaires ont aussi bénéficié des réformes paramétriques des régimes de base ainsi que des produits financiers de leurs réserves financières qui au total leur ont permis de dégager un excédent croissant atteignant 9,9 Md€ en 2023. **Pour l'Agirc-Arrco, l'excédent de 6 Md€ en 2023 a pu être réalisé malgré un ratio démographique qui se dégrade de 1,64 cotisant par retraité en 2017 à 1,59 en 2023, tendance appelée à se poursuivre⁸¹.**

*
**

Après un excédent en 2023 permis par une succession de réformes qui ont notamment eu pour effet de repousser l'âge effectif de départ à la retraite, la situation financière du système de retraites commence à se dégrader, dès 2024. Cette perspective est liée, en particulier, à la hausse des pensions, à la dégradation continue du ratio démographique de plusieurs régimes (dont celui des salariés du secteur privé), aux perspectives économiques peu favorables en termes de productivité et de croissance et au risque maintenu de chômage. La projection à horizon 2045 permet de constater que, malgré la mise en œuvre de la réforme de 2023, cette dégradation va s'amplifier durant cette période, avec des effets majeurs sur les finances publiques.

⁸¹ Conseil d'orientation des retraites, *Rapport annuel*, juin 2024.

Chapitre II

Une nette dégradation de la situation financière à l'horizon 2045, malgré les réformes successives

Dans tout exercice de projection, la prolongation de tendances sur une longue durée peut produire des résultats peu pertinents. Pour éviter cet écueil, la Cour a réalisé des projections à horizon vingt ans, soit jusqu'en 2045, considérant que les incertitudes devenaient trop importantes au-delà.

Les projections sont exprimées pour l'essentiel en euros plutôt qu'en pourcentage du PIB afin de rendre plus facilement accessibles les enjeux relatifs aux montants des déficits et des excédents, des dettes et des réserves. Dans la mesure où la projection s'étend jusqu'en 2045, les valeurs sont exprimées en euros constants (valeur 2024), hors effets de l'inflation, de telle sorte qu'un montant de déficit a le même sens en 2024 et en 2045.

Afin de construire sa projection, la Cour a réduit à deux le nombre d'hypothèses sur l'évolution de la productivité⁸², en conservant, par rapport aux travaux du COR⁸³, les deux trajectoires d'un taux annuel de progression de 0,7 %, constaté de 2009 à 2020, qui constitue l'hypothèse la plus réaliste (scénario principal), et d'un taux de rattrapage, de 1 %, pour mesurer la sensibilité de la projection. En matière de chômage, elle a retenu, par prudence, l'hypothèse d'une stabilisation du taux à 7 %, tout en décrivant en sensibilité les conséquences d'une baisse à 5 %. L'annexe n°1 fournit une description détaillée des hypothèses démographiques, économiques et légales retenues, qui incluent notamment la pleine mise en œuvre de la réforme de 2023.

À horizon 2045, les projections financières sont globalement défavorables, même si elles restent diverses selon les régimes (I). La Cour a également analysé les effets, à la fois sociaux et financiers, de la réforme des retraites de 2023 et de celles qui l'ont précédée (II).

⁸² Selon l'Insee, la productivité est définie comme le rapport, en volume, entre une production et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir. La productivité peut aussi être calculée par rapport à un seul type de ressources, le travail ou le capital. On parle alors de productivité apparente.

⁸³ Dans son rapport de juin 2024, le COR a retenu comme hypothèse de long-terme de son scénario de référence une croissance de la productivité horaire du travail de 1 % par an et un taux de chômage de 5 %. Les variantes à l'hypothèse de productivité sont de 0,4 %, 0,7 % et 1,3 % et au taux de chômage de 7 %.

I - Des projections globalement dégradées dès 2024, un besoin de financement durable du système de retraites

Les projections ont été réalisées par le secrétariat général du COR (sur le champ retenu, cf. encadré ci-après) en s'appuyant sur les hypothèses définies par la direction générale du Trésor et la Cour. Globalement défavorables (A), elles diffèrent toutefois selon les régimes (B), avec un endettement croissant pour le régime général et la CNRACL et des réserves en augmentation pour les régimes complémentaires (C).

Des écarts de périmètre entre le chapitre I (données 2023) et le chapitre II (projections) du présent rapport

Dans le chapitre I, les dépenses et les ressources du système de retraites sont présentées tous régimes de retraites compris, toutes ressources et dépenses comprises et après neutralisation des transferts entre régimes de retraites. Pour les besoins des projections du chapitre II, le COR ne prend pas en compte certains régimes dont les dépenses sont relativement faibles (par exemple les régimes du Sénat, de l'Assemblée nationale, des cultes ou de l'Opéra de Paris), ni le régime additionnel de la fonction publique qui fonctionne selon des règles qui se rapprochent de la capitalisation. Le COR ne prend pas en compte non plus, en dépenses, les provisions pour charges et les charges financières, ni en recettes, les produits financiers notamment ceux des régimes complémentaires tirés de leurs réserves financières. Cela explique des différences de montants entre le chapitre Ier et le chapitre II. Au chapitre I, le système de retraites est présenté, en 2023, à 388,4 Md€ de dépenses et 396,9 Md€ de ressources. Dans son rapport de juin 2024, le COR présentait un état des dépenses de 378,3 Md€ (- 10,1 Md€) et de ressources de 382 Md€ (- 14,9 Md€).

Ces écarts se retrouvent dans les prévisions pour 2025. Dans le chapitre II, le solde prévisionnel du système des retraites est ainsi prévu à - 6,6 Md€. Il est plus faible en intégrant les produits financiers des régimes de retraites complémentaires et serait de - 0,6 Md€ seulement, soit - 6,6 Md€ pour les régimes de base et le FSV, selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, et + 6 Md€ pour les régimes complémentaires, selon le rapport à la CCSS d'octobre 2024.

A - Des projections financières globalement défavorables

Selon la projection, les dépenses du système de retraites seraient de 414,5 Md€ en 2025. Elles progresseraient, hors inflation, de 0,9 % à 1 % par an en moyenne entre 2025 et 2045, pour avoisiner 460 Md€ en 2035 puis 500 Md€ en 2045. La hausse serait portée par la progression du nombre de retraités (0,8 % par an) et de la pension moyenne (0,1 à 0,2 % par an hors inflation).

Les ressources progresseraient aussi mais moins rapidement, de 0,7 % à 0,8 % par an sur la période ; après 407,9 Md€ en 2025, elles atteindraient environ 450 Md€ en 2035 et 470 à 480 Md€ en 2045 selon le scénario de productivité.

Tableau n° 1 : dépenses, ressources et solde de l'ensemble du système de retraites obligatoires (en Md€ 2024)

	2025	2035	2045
<i>Scénario principal de gains de productivité de 0,7 % par an (taux de chômage à 7 %)</i>			
<i>Dépenses</i>	414,5	462,4	499,1
<i>Ressources</i>	407,9	447,8	467,4
<i>Solde</i>	- 6,6	- 14,6	- 31,6
<i>Scénario de gains de productivité de 1 % par an (taux de chômage à 7 %)</i>			
<i>Dépenses</i>	414,5	463,9	505,5
<i>Ressources</i>	407,9	450	480,9
<i>Solde</i>	- 6,6	- 14	- 24,6

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

Le déficit du système de retraites serait de 6,6 Md€ en 2025 (le système de retraites était excédentaire de 3,8 Md€ en 2023 sur le champ retenu par le COR). Le déficit annuel serait de 14 à 15 Md€ en 2035, puis de 25 à 32 Md€ en 2045 selon l'hypothèse de productivité.

En proportion du PIB, les dépenses seraient relativement stables dans le scénario de productivité à 0,7 %, retrouvant en fin de période le niveau de 2025 (14,1 %). Elles diminueraient légèrement dans le scénario de productivité à 1 %, passant à 13,9 % en 2045. Dans les deux scénarios, les ressources en proportion du PIB diminueraient, passant de 13,9 % en 2025 à un peu plus de 13 % en 2045.

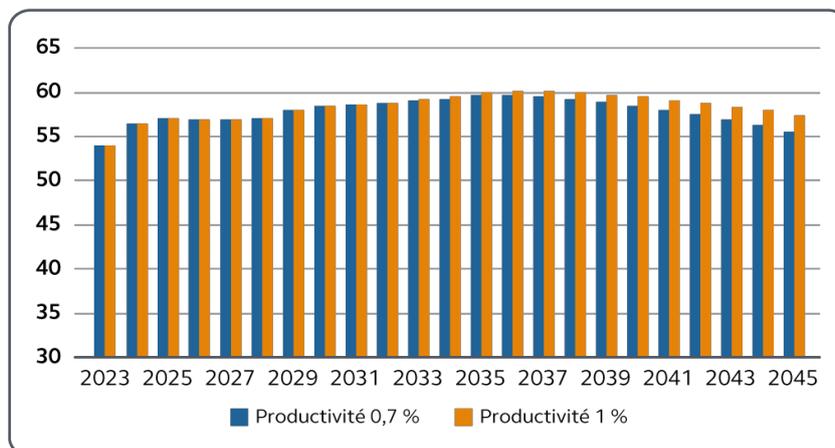
La stabilisation ou la baisse de la part des dépenses de retraite dans le PIB, alors que la population vieillit, s'explique par le recul des âges de départ à la retraite sous l'effet des réformes des retraites (cf. *infra*). Elle s'explique aussi par l'écart entre la progression de la pension moyenne des retraités, indexée sur l'inflation, et celle du revenu moyen des personnes en emploi, qui dépend aussi des gains de productivité.

La réduction de la part des ressources du système de retraites dans le PIB est plus surprenante. Elle est due à la diminution (en part de PIB) des ressources apportées par l'État pour financer les dépenses de retraite de ses fonctionnaires civils et militaires et pour combler les besoins de financement de régimes spéciaux fermés. Ces régimes bénéficieraient d'un apport financier moyen⁸⁴ qui augmenterait en début de projection pour avoisiner 60 Md€ vers 2035, puis qui diminuerait pour revenir entre 56 et 57 Md€ en 2045 selon le scénario de productivité. En part de PIB, il serait maximal dès 2025 (1,9 %) puis diminuerait jusqu'en 2045 (1,6 %)⁸⁵.

⁸⁴ Cet apport financier correspond à la contribution de l'État au régime de ses fonctionnaires civils et militaires, aux contributions d'équilibre à certains régimes spéciaux et, à partir de 2025, aux versements de la Cnav pour équilibrer les régimes spéciaux fermés qui lui sont intégrés financièrement – en principe compensés par l'État.

⁸⁵ La baisse de l'apport financier moyen s'explique par les hypothèses restrictives retenues pour la progression du nombre et des traitements des fonctionnaires de la fonction publique d'État (voir l'annexe 2).

Graphique n° 13 : contribution de l'État au régime de ses fonctionnaires civils et militaires et aux régimes spéciaux (en Md€ 2024)

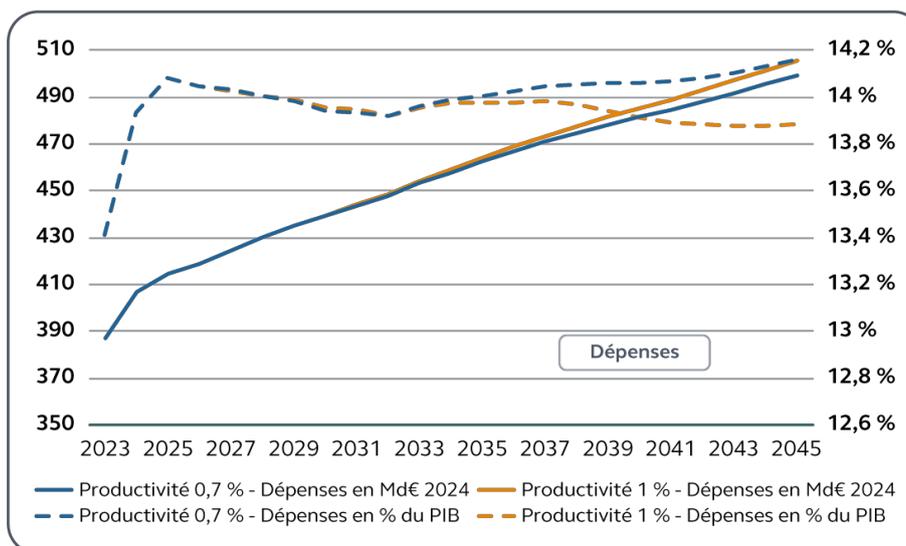


Source : Cour des comptes, projections actualisées par le secrétariat général du COR

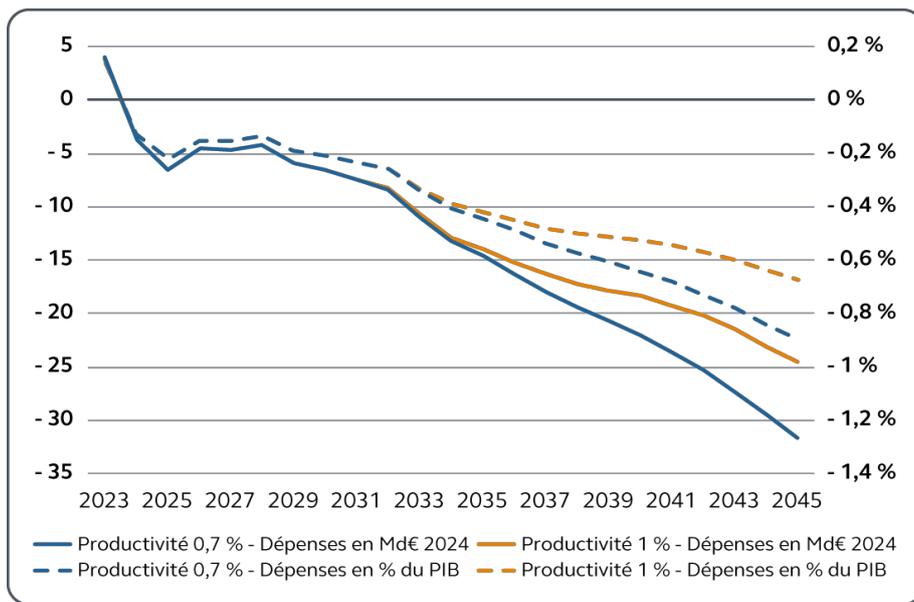
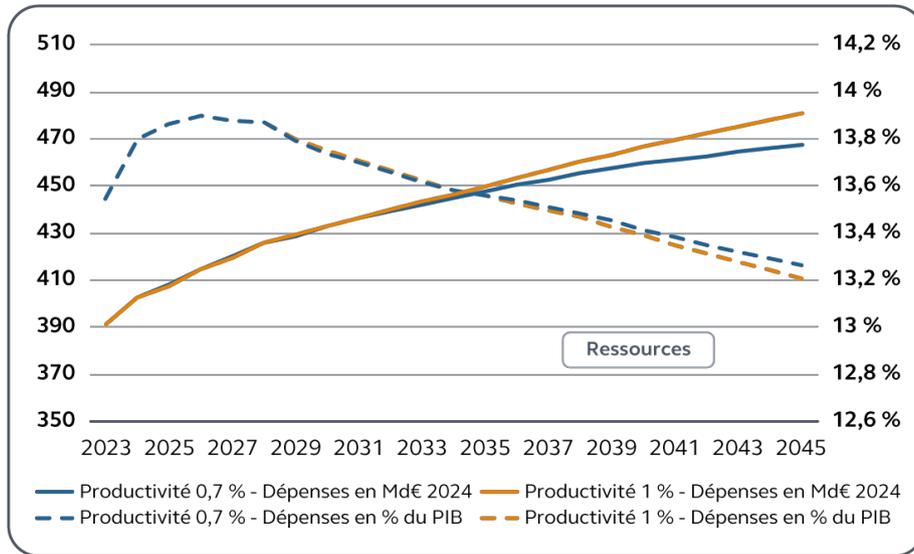
Les ressources du système de retraites en part de PIB baisseraient aussi en raison de la baisse de la part des traitements indiciaires des agents affiliés à la CNRACL dans la masse salariale totale⁸⁶.

En conséquence, le déficit du système de retraites, exprimé en part de PIB, se creuserait continûment. De 0,2 % du PIB en 2025, il serait multiplié par deux d'ici 2035 (0,4 % du PIB). En 2045, il serait à nouveau multiplié par deux dans le scénario de productivité à 0,7 % (0,9 % du PIB), et un peu moins avec 1 % de productivité (0,7 % du PIB).

Graphique n° 14 : dépenses, ressources et solde du système de retraites (en Md€ 2024 et en % du PIB)



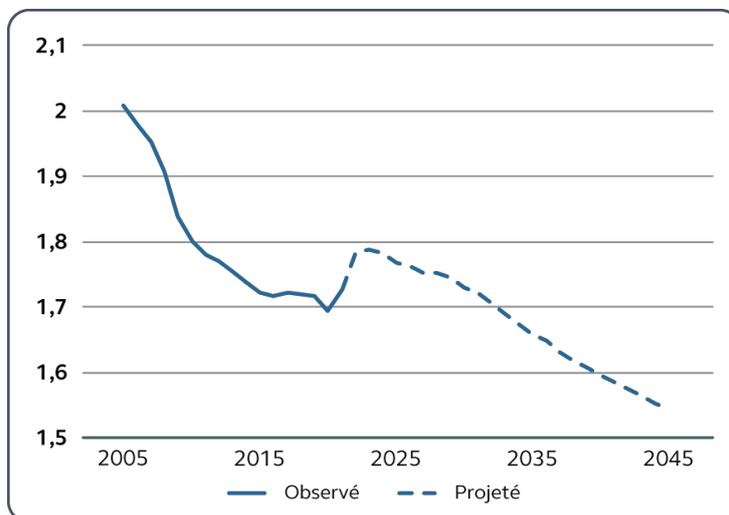
⁸⁶ Le taux moyen de cotisation au système de retraites diminue sous l'effet de la baisse de la part de l'assiette des cotisations de la CNRACL dans l'assiette totale et du fait que le taux de cotisation à la CNRACL est plus élevé que la moyenne.



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

Ces perspectives globalement défavorables s'inscrivent dans un contexte de poursuite du vieillissement de la population. Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités de droit direct continuerait à diminuer, malgré le recul de l'âge moyen de départ à la retraite. Ce rapport passerait d'environ 1,77 en 2025 à 1,66 en 2035 puis à 1,54 en 2045.

Graphique n° 15 : rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités de droit direct (tous régimes)



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

Le ressaut du rapport entre le nombre de cotisants et de retraités tous régimes entre 2021 et 2024 s'explique par la forte augmentation du nombre de cotisants au cours de cette période⁸⁷.

Résultats de la sensibilité à l'hypothèse d'un taux de chômage à 5 %

Dans l'hypothèse plus favorable d'une baisse du taux de chômage de 5 %, le déficit des régimes non équilibrés en dernier ressort par l'État persisterait. Comme les scénarios ne s'écartent du scénario de référence qu'après 2030, les écarts sont davantage visibles sur la seconde partie de la période de projection, après 2035.

Un taux de chômage plus bas (5 %), à productivité inchangée, apporterait aux régimes des cotisations supplémentaires sans modifier substantiellement leurs dépenses⁸⁸. L'écart de déficit avec le scénario de référence aurait tendance à se stabiliser en fin de période. Pour chacun des deux scénarios de productivité, le déficit du système de retraites serait réduit d'un peu plus de 2 Md€ en 2035 et de l'ordre de 4 Md€ en 2045 mais il continuerait à se creuser.

Les financements de l'État vers le régime de ses fonctionnaires civils et militaires et vers les régimes spéciaux ne seraient pas modifiés car les effectifs affiliés à ces régimes ne sont pas déterminés par la situation sur le marché du travail.

⁸⁷ Augmentation du nombre des actifs avec le plein effet de la réforme de 2010, réduction du taux de chômage, augmentation du recours à l'apprentissage.

⁸⁸ L'analyse en part de PIB nuance ce constat. Un chômage plus bas se traduirait par davantage d'emplois, ce qui accélérerait la croissance économique et le PIB serait plus élevé. La part des dépenses de retraite dans le PIB serait alors plus faible, de l'ordre de 0,3 point en 2045.

**Tableau n° 2 : solde des régimes non équilibrés par l'État
avec un taux de chômage de 5 % (en Md€ 2024)**

	2025	2035	2045
<i>Scénario principal de gains de productivité de 0,7 % par an</i>			
<i>Solde</i>	- 6,6	- 12,5	- 27,1
<i>Écart au scénario de taux de chômage à 7 %</i>	0	+ 2,1	+ 4,5
<i>Scénario de gains de productivité de 1 % par an</i>			
<i>Solde</i>	- 6,6	- 11,4	- 20,1
<i>Écart au scénario de taux de chômage à 7 %</i>	0	+ 2,5	+ 4,4

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

B - Des perspectives différenciées selon les régimes

Les différences de financement et de pilotage – en particulier, les régimes complémentaires gérés par les partenaires sociaux – justifient d'examiner séparément les différentes catégories de régimes de retraite. La situation financière de ceux qui sont déjà actuellement en situation défavorable (cf. *supra*, chapitre I), soit le régime général et la CNRACL, continuerait de se dégrader, alors que les régimes de base des non-salariés et les régimes complémentaires seraient en excédent. Pour les régimes financés par l'État (régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État et régimes spéciaux), les contributions de l'État diminueraient chaque année⁸⁹.

Tableau n° 3 : situation financière des régimes et contribution de l'État (en Md€ 2024)

	2025		2035		2045	
<i>Hypothèse de productivité</i>	0,7 %	1 %	0,7 %	1 %	0,7 %	1 %
<i>Excédents (+) ou déficits (-)</i>						
<i>Régimes de base des salariés du privé</i>	-6,0	-13,0	-11,8	-31,1	-25,5	
<i>CNRACL</i>	-2,6	-5,1	-5,0	-6,7	-5,9	
<i>Régimes de base des non-salariés</i>	+0,7	+2,2	+1,7	+3,3	+2,8	
<i>Régimes complémentaires</i>	+0,6	+0,2	+0,9	+1,8	+3,3	
<i>Contributions de l'État</i>						
<i>Régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État</i>	49,4	52,1	52,4	47,9	49,6	
<i>Régimes spéciaux</i>	7,6	7,6	7,6	7,7	7,8	

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

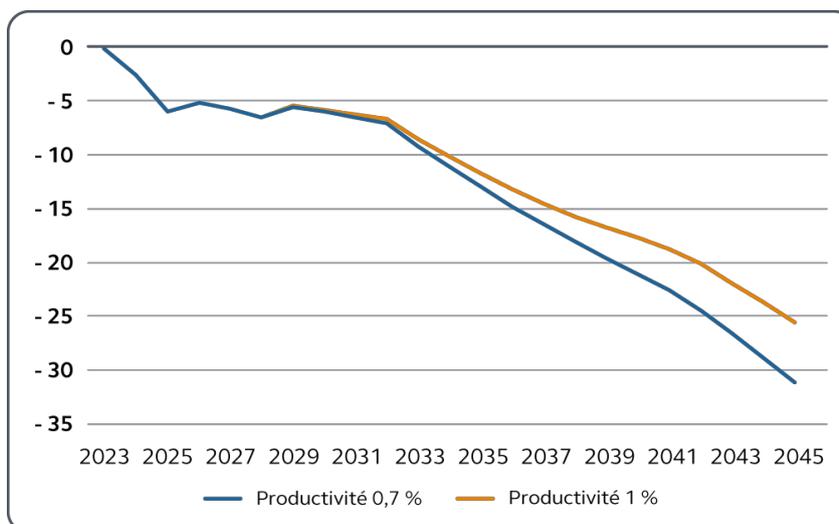
Source : Cour des comptes, projections actualisées par le secrétariat général du COR

⁸⁹ Pour rappel (cf. chapitre I), cette contribution couvre les cotisations employeurs de l'État au régime des pensions civiles et militaires de l'État, le financement de certaines dépenses de solidarité et une éventuelle contribution à l'équilibre de ce régime. Pour les régimes spéciaux, elle constitue seulement une contribution d'équilibre.

1 - Le régime général

Le régime général, après équilibrage du régime des salariés agricoles et intégration du FSV, concentre l'essentiel du déficit global. De l'ordre de 5 à 6 Md€ jusqu'en 2030, son déficit augmenterait ensuite régulièrement pour atteindre 12 à 13 Md€ en 2035 puis 25 à 30 Md€ en 2045 selon l'hypothèse de productivité. En effet, le nombre de retraités augmenterait plus vite que le nombre de cotisants malgré le recul de l'âge moyen de départ à la retraite.

Graphique n° 16 : solde du régime général (en Md€ 2024)

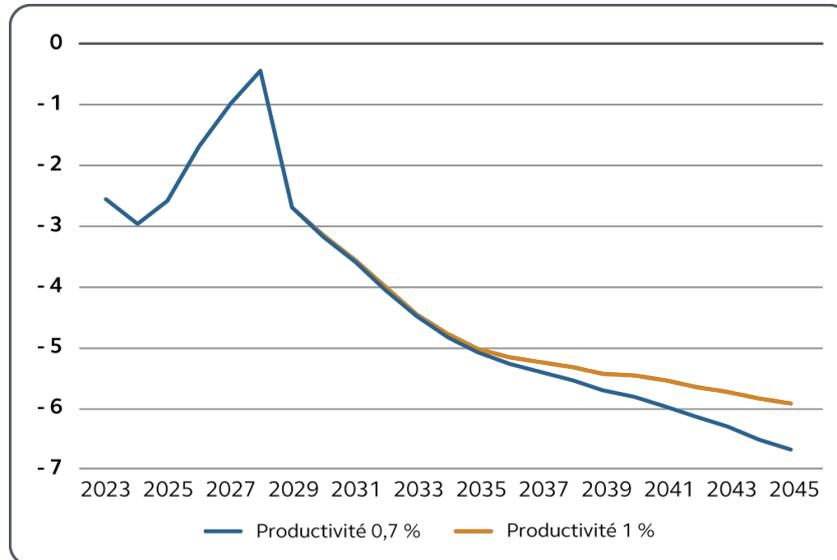


*Note : solde hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.
Source : Cour des comptes, projections actualisées par le secrétariat général du COR*

2 - La caisse de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers

La caisse de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL) resterait déficitaire sur toute la période de projection. La hausse du taux de cotisation des employeurs, de 12 points au total, entre 2025 et 2028, permettrait d'augmenter les ressources du régime de 6,6 Md€ en 2028. Le déficit serait alors ramené à 0,4 Md€, mais celui-ci repartirait ensuite à la hausse pour atteindre 5 Md€ en 2035 puis 6 à 7 Md€ en 2045. Au total, entre 2025 et 2045 les dépenses de retraite augmenteraient plus vite que les ressources (respectivement + 1,5 à 1,6 % et + 1,1 à 1,2 % par an en moyenne).

Graphique n° 17 : solde de la CNRACL (en Md€ 2024)



*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*

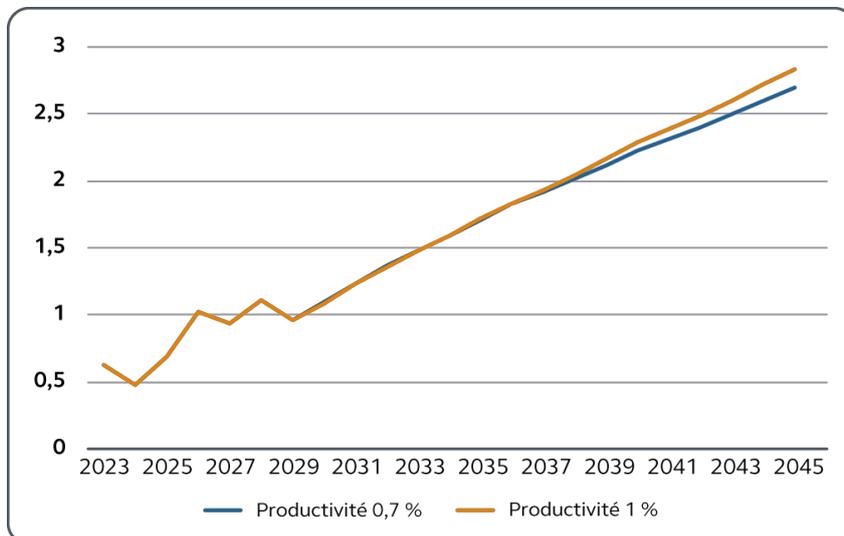
Cette situation s'explique par la poursuite de la dégradation du ratio du nombre de cotisants par retraité, qui devrait passer de 1,6 en 2023 à 1,3 en 2033 et 1,1 en 2045 en dépit du recul de l'âge moyen de départ à la retraite. La structure démographique des fonctionnaires territoriaux et des hôpitaux se caractérise en effet par des cohortes nombreuses d'agents âgés de 50 à 60 ans, qui partiront en retraite dans les quinze prochaines années. Par ailleurs, l'assiette des cotisations est peu dynamique (+ 0,2 à 0,4 % par an en moyenne) en raison des hypothèses d'évolution des rémunérations des fonctionnaires.

3 - Les régimes de base des non-salariés

Les régimes de base des non-salariés (exploitants agricoles⁹⁰, professionnels libéraux et avocats) resteraient excédentaires sur toute la période de projection. D'abord stable à 1 Md€, l'excédent augmenterait chaque année pour atteindre un peu moins de 2 Md€ en 2035 et un peu moins de 3 Md€ en 2045. Cette évolution s'explique par la diminution progressive du nombre de retraités agricoles, la baisse du rendement dans le régime de base des professionnels libéraux⁹¹ et les faibles droits à la retraite des micro-entrepreneurs affiliés en qualité de professionnels libéraux.

⁹⁰ Il n'est pas tenu compte dans ces projections de la réforme des retraites des exploitants agricoles intégrée à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 du 10 février 2025.

⁹¹ Il s'agit d'un régime en points dont la valeur d'achat du point, indexé de fait sur les revenus d'activité, évolue moins vite que la valeur de service du point, indexé sur les prix.

Graphique n° 18 : solde des régimes de base des non-salariés (en Md€ 2024)

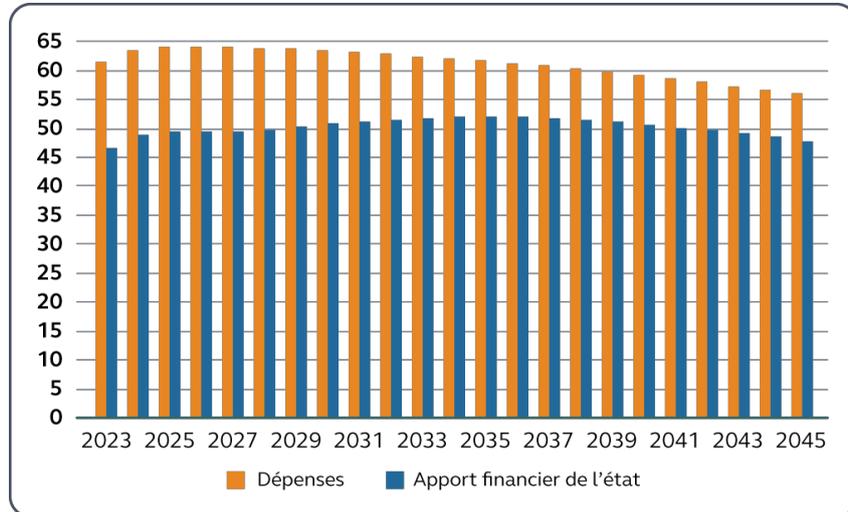
*Note : solde hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.
Source : Cour des comptes, projections actualisées par le secrétariat général du COR*

4 - Le régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État

Le nombre de retraités⁹² de la fonction publique de l'État atteindrait un pic en 2028 à 2,03 millions puis diminuerait jusqu'à 1,92 million en 2045. En outre la pension moyenne diminuerait de 0,5 % par an en moyenne entre 2025 et 2045 en raison de la modération imposée au traitement indiciaire des fonctionnaires, qui conduit à des retraites plus faibles exprimées en valeur constante. Au total, les dépenses baisseraient de 64,1 Md€ en 2025 à 61,7 Md€ en 2035 puis 56 Md€ en 2045. La contribution de l'État au financement du régime resterait stable, de l'ordre de 50 Md€ chaque année.

⁹² Retraités de droit direct, donc hors bénéficiaires de pensions de réversion.

Graphique n° 19 : dépenses du régime des fonctionnaires civils et militaires de l'État et contribution de l'État (en Md€ 2024)



Note : les résultats sont similaires avec les deux scénarios de productivité.

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

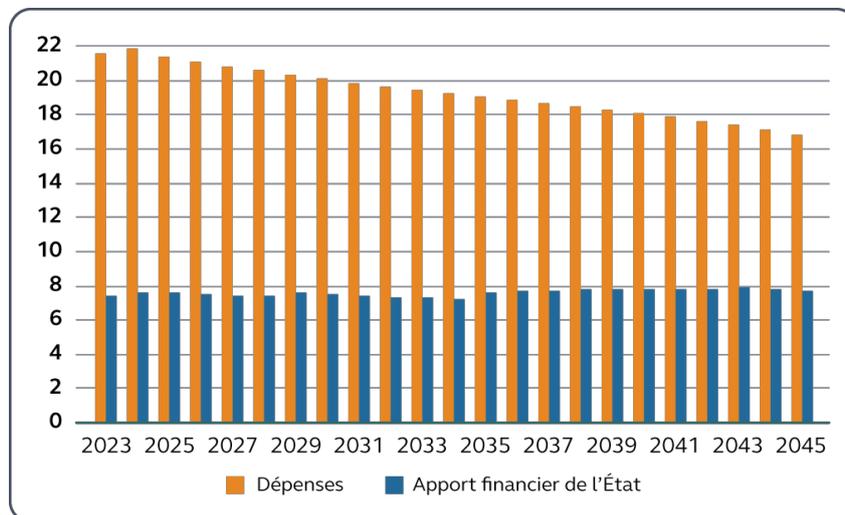
5 - Les régimes spéciaux

Compte tenu de la fermeture des principaux régimes spéciaux, leurs dépenses de retraite diminueraient de 21,4 Md€ en 2025 à 19 Md€ en 2035 puis à 16,8 Md€ en 2045. Tous les régimes spéciaux ne bénéficient pas en dernier ressort d'un financement de l'État visant à les équilibrer⁹³. Au total, la contribution de l'État⁹⁴ représenterait, en moyenne sur la période de projection, 40 % des dépenses des régimes spéciaux. Elle serait relativement stable, égale à 7,6 Md€ en moyenne entre 2025 et 2045.

⁹³ C'est notamment le cas de la Banque de France et du Sénat, qui s'auto-équilibrent.

⁹⁴ Le nouveau schéma de financement des régimes spéciaux fermés prévoit de remplacer les contributions d'équilibre versées par l'État par des transferts d'équilibrage versés par la Cnav, qui recevra en contrepartie un financement de l'État pour que l'opération soit neutre pour elle. Au total, la reprise par la Cnav des besoins de financement de ces régimes spéciaux sera compensée par l'État.

**Graphique n° 20 : dépenses des régimes spéciaux et contribution de l'État
(en Md€ 2024)**



Note : les résultats sont similaires avec les deux scénarios de productivité.

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

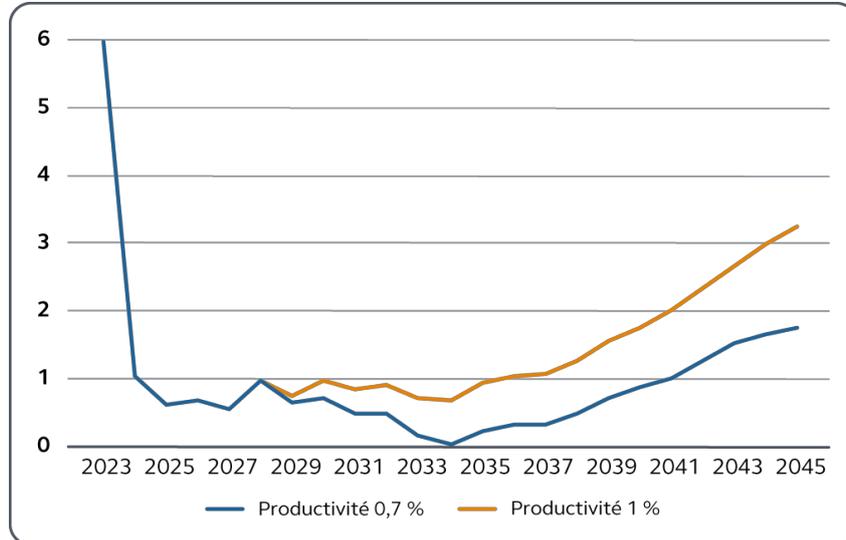
6 - Les régimes complémentaires

Les régimes complémentaires seraient excédentaires sur la période de projection.

Les excédents, hors produits financiers des réserves, diminueraient dans le scénario de productivité à 0,7 % et seraient ramenés à presque zéro en 2034. Ils seraient stables autour de 1 Md€ par an jusqu'en 2035 dans le scénario de productivité à 1 %. Ils réaugmenteraient ensuite pour atteindre en 2045 près de 2 Md€ dans le scénario de productivité à 0,7 % et plus de 3 Md€ dans le scénario de productivité à 1 %. Ils seraient dus notamment à la baisse, depuis 1993, du rendement de l'Agirc-Arrco, le principal régime complémentaire en termes de masse financière, dont les effets se diffuseraient au-delà de 2045. La poursuite de la baisse du rendement jusqu'en 2037, reprise de l'annexe de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 5 octobre 2023, n'engage toutefois pas les partenaires sociaux gestionnaires de l'Agirc-Arrco⁹⁵. L'actuel accord couvre la période 2023-2026 et doit être renégocié ensuite tous les quatre ans.

⁹⁵ Pour les années 2024 à 2026, la valeur de service du point, qui détermine la revalorisation des pensions du régime, évolue comme les prix minorés de 0,4 % et la valeur d'achat du point comme le salaire moyen dans le secteur privé. De 2027 à 2038, il est retenu ce que prévoit l'annexe de l'ANI : la valeur de service du point évolue comme le salaire moyen minoré de 1,16 % et la valeur d'achat du point comme le salaire moyen. Au-delà, soit après la période couverte par l'ANI, il est supposé conventionnellement que les valeurs de service et d'achat du point évoluent de concert (ce qui stabilise le rendement du régime), comme le salaire moyen minoré de 1,16 %.

Graphique n° 21 : solde des régimes complémentaires (en Md€ 2024)



*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*

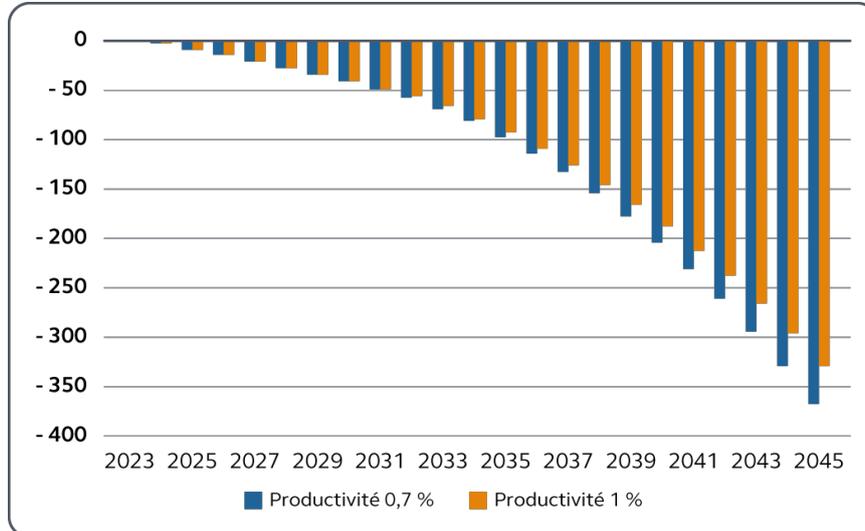
C - Un endettement croissant pour le régime général et la CNRACL, une augmentation des réserves pour les régimes complémentaires

Les déficits successifs pour certains régimes et les excédents qui s'accumulent pour d'autres⁹⁶ conduisent les premiers à s'endetter chaque année davantage et les seconds à constituer des réserves de plus en plus importantes. Le coût lié aux charges d'intérêt de la dette croît sur toute la période, ce qui augmente d'autant la dette, et les réserves sont augmentées des produits financiers des placements.

1 - Des régimes de base qui s'endettent

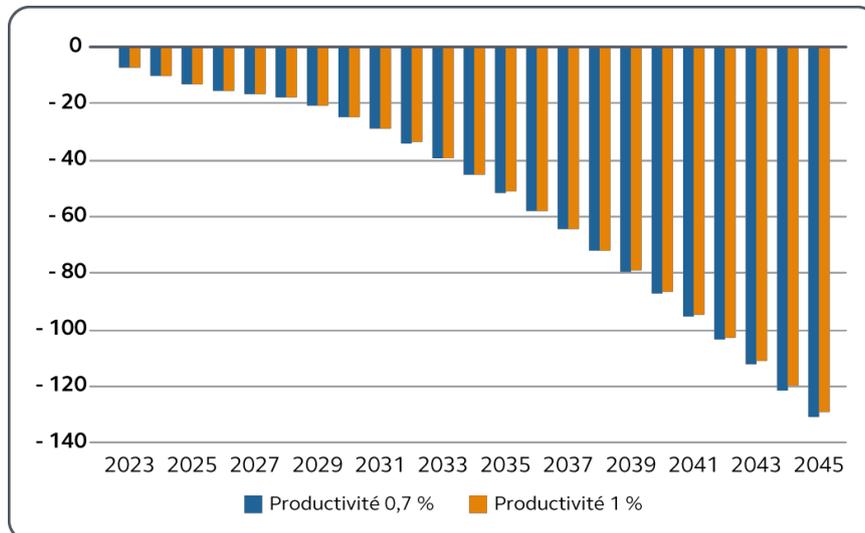
Compte tenu d'une dette à fin 2023 non reprise par la caisse d'amortissement de la dette sociale estimée à 2,4 Md€ et des déficits enregistrés depuis 2024, **le régime général accumulerait une dette qui s'élèverait à près de 100 Md€ en 2035, puis entre 330 et 370 Md€ en 2045 selon le scénario de productivité.**

⁹⁶ On néglige ici les excédents des régimes de base des non-salariés.

Graphique n° 22 : dette du régime général (en Md€ 2024)

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

La dette de la CNRACL, compte tenu des déficits non repris par la caisse d'amortissement de la dette sociale sur 2020-2023⁹⁷ et des déficits projetés, s'élèverait à près de 50 Md€ en 2035 et à environ 125 Md€ en 2045. Sans la hausse de 12 points du taux de cotisation entre 2025 et 2028, elle aurait été environ 2,5 fois plus importante.

Graphique n° 23 : dette de la CNRACL (en Md€ 2024)

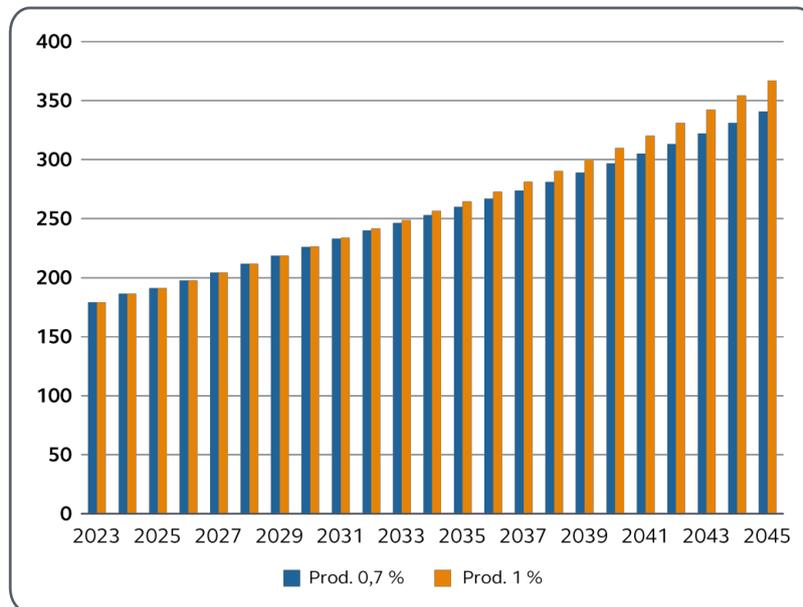
Source : Cour des comptes, projections actualisées par le secrétariat général du COR

⁹⁷ Les déficits des années 2020 à 2023, soit 7,1 Md€ cumulés, ne font pas l'objet d'une reprise par la Cades et sont financés par des emprunts à moins d'un an, effectués par l'Acoss.

2 - Des régimes complémentaires qui accumulent des réserves

À l'inverse, les régimes complémentaires accumuleraient des réserves, qui, compte tenu de celles déjà constituées au 31 décembre 2023 (179,2 Md€), s'élèveraient à environ 260 Md€ en 2035 puis entre 340 et 370 Md€ en 2045 selon le scénario de productivité. Ces résultats sont toutefois une projection à règles constantes. Ils supposent que les gestionnaires de ces régimes ne prendraient aucune mesure pendant vingt ans pour contenir ce niveau de réserves. Le niveau de réserves d'au moins six mois de prestations, qui constitue une règle de pilotage de l'Agirc-Arrco, serait dépassé. Il appartiendrait aux partenaires sociaux d'en tirer les conséquences qu'ils jugent les plus adéquates.

Graphique n° 24 : réserves des régimes complémentaires (en Md€ 2024)



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

II - Les réformes des retraites : des effets à venir sur l'âge de départ, le montant des pensions et l'équilibre financier

La Cour a examiné les différents effets des dernières réformes de retraite, et en particulier de celle de 2023. Leur impact peut être analysé sous trois aspects, l'âge effectif de départ et de la durée de vie à la retraite (A) ; le montant des pensions et le niveau de vie des retraités (B) ; l'équilibre financier du système de retraites et de l'ensemble des finances publiques (C).

A - Un départ à la retraite plus tardif mais une durée de vie à la retraite qui ne devrait pas diminuer à terme

1 - Un recul progressif de l'âge effectif de départ à la retraite

L'âge effectif de départ à la retraite⁹⁸ est une donnée observée. Il dépend des comportements de départ à la retraite, qui sont liés à des choix ou à des contraintes d'ordre personnel (d'origine professionnelle, familiale ou encore liées à la santé) et aux règles en matière de retraite (âge minimal légal, âge d'annulation de la décote, système de décote et de surcote conduisant à des pénalités et des majorations de la pension selon les conditions du départ à la retraite, durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, etc.). L'âge effectif de départ à la retraite est généralement compris entre l'âge minimal de la retraite (62 ans en 2023) et l'âge d'annulation de la décote (67 ans en 2023 et qui reste inchangé). Pour les personnes qui sont parties à la retraite en 2023, il est estimé à 62,9 ans.

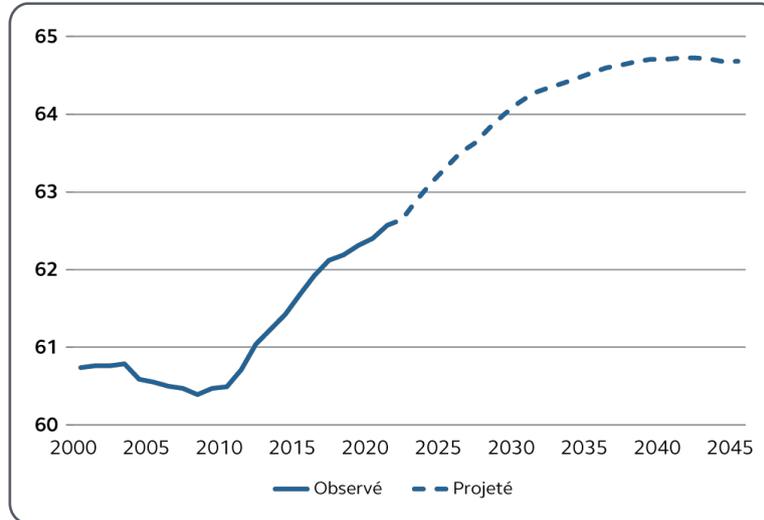
L'âge effectif de départ à la retraite augmenterait dans la projection et passerait à 64,5 ans environ à partir du milieu des années 2030, du fait des réformes des retraites successives. Son augmentation a commencé en 2010 sous l'effet du report de l'âge minimal légal de la retraite de 60 ans à 62 ans⁹⁹ et du report de l'âge d'annulation de la décote de 65 ans à 67 ans. Elle se poursuit avec la hausse de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein de la réforme de 2014, accélérée avec la réforme de 2023¹⁰⁰, qui décale aussi l'âge minimal légal de la retraite, de 62 ans à 64 ans, à partir du 1^{er} septembre 2023. Dans le même temps, les générations qui prendront leur retraite d'ici 2040 seront entrées plus tardivement sur le marché du travail.

⁹⁸ Défini ici comme l'âge moyen de départ pour une génération qui aurait, à chaque âge (entre 50 et 70 ans), la même proportion de retraités que celle observée au cours de l'année considérée. Son évolution ne dépend pas des effets des différences de taille entre les générations qui se succèdent et du calendrier de montée en charge des réformes, contrairement à celle de l'âge moyen de départ à la retraite (moyenne des âges de départ à la retraite des nouveaux retraités de l'année).

⁹⁹ La baisse avant 2010 est liée au dispositif des départs anticipés pour carrière longue, instauré par la réforme des retraites de 2003.

¹⁰⁰ Elle passe de 162 trimestres pour la génération née en 1950, en retraite à partir de 2010 (à 60 ans), à 172 trimestres pour les générations nées en 1965 et après, qui partiront à la retraite à partir de 2028.

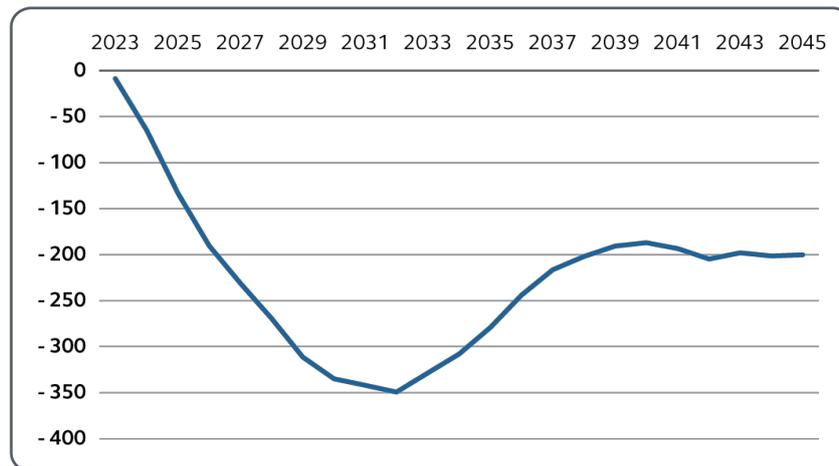
Graphique n° 25 : âge effectif de départ à la retraite



*Note : l'âge effectif de départ à la retraite est estimé par l'âge conjoncturel de départ à la retraite.
Source : Cour des comptes, projections actualisées par la Drees*

Le recul de l'âge effectif de départ à la retraite lié à la réforme de 2023 réduit le nombre de personnes à la retraite par rapport à la situation avant réforme. Cet effet atteindrait un pic en 2032 (- 350 000 retraités), année pour laquelle le décalage total des paramètres d'âge (âge d'ouverture des droits et durée d'assurance requise) est maximal. Entre 2032 et 2040, il se réduirait : le décalage total des paramètres d'âge ralentirait, les générations qui arriveraient à la retraite seraient moins nombreuses et la proportion des personnes qui seraient parties à la retraite après 64 ans sans la réforme serait plus élevée. Après 2040, la réduction du nombre de retraités liée à la réforme se stabiliserait autour de - 200 000.

Graphique n° 26 : nombre de retraités en moins du fait de la réforme de 2023 (en milliers)



Source : secrétariat général du COR, par rapport au scénario de référence du COR de juin 2024

2 - Une durée moyenne passée à la retraite qui diminuerait jusqu'aux générations nées à la fin des années 1960, avant de réaugmenter

Les durées passées à la retraite des générations successives se déduisent des âges effectifs de départ à la retraite et de l'espérance de vie à ces âges. Pour la génération née en 1940, la durée de la retraite est partiellement observée¹⁰¹. Pour les générations plus jeunes, la durée moyenne de la retraite repose sur les projections d'espérance de vie¹⁰². Pour celles qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite, elle dépend également des projections sur l'âge de ce départ.

Dans le scénario de mortalité retenu pour ces projections, l'espérance de vie à 65 ans augmenterait continûment, ce qui contribuerait à allonger la durée de la retraite. Cet allongement est contrecarré par la hausse des âges de départ à la retraite des générations successives.

La durée moyenne de retraite augmenterait ainsi d'une année entre la génération née en 1940 et celle née en 1950, passant de 25 ans à 26 ans, en raison principalement du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue. La diminution d'un an et demi entre les générations 1950 et 1955, serait notamment due au recul de l'âge de la retraite, sous l'effet du report de l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 60 à 62 ans et d'une entrée plus tardive sur le marché du travail. La durée moyenne de retraite se stabiliserait ensuite, autour de 24 ans pour les générations nées entre 1955 et le début des années 1960, puis diminuerait à nouveau, jusqu'aux générations nées à la fin des années 1960 (environ 23,5 ans), en lien avec le report de l'âge minimal légal de la retraite, de 62 ans à 64 ans et l'accélération de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Elle augmenterait pour les générations nées dans les années 1970 en raison de la poursuite des gains d'espérance de vie, avec l'hypothèse que les règles en matière de retraite, notamment l'âge d'ouverture des droits et la durée d'assurance requise, ainsi que l'âge moyen d'entrée sur le marché du travail n'évolueraient pas pour ces générations. Elle atteindrait 24,6 ans pour la génération née en 1980, proche de la durée moyenne de retraite des personnes nées quarante ans plus tôt.

La durée de la retraite en proportion de la durée de vie totale, qui permet d'apprécier plus précisément la situation de générations dont la durée de vie diffère, évoluerait de manière identique.

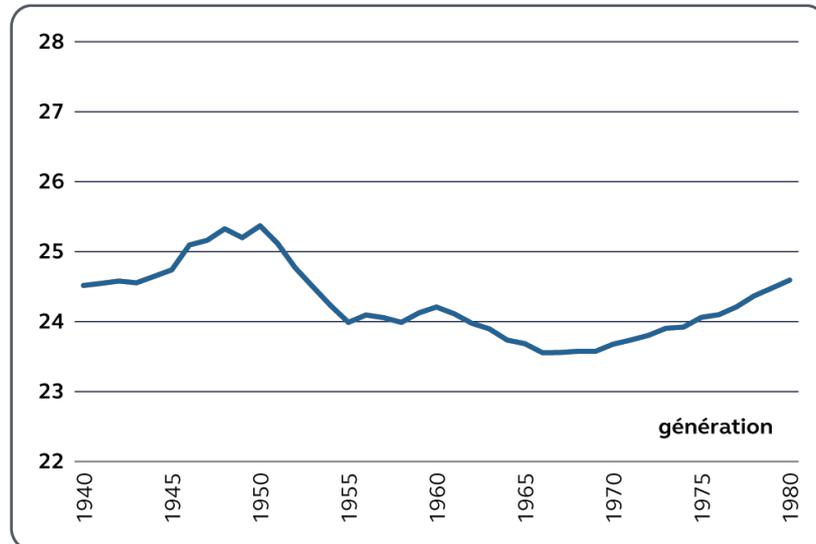
Les évolutions de la durée moyenne de retraite dépendent des hypothèses de mortalité en projection. En particulier, si l'espérance de vie à 65 ans progressait moins que prévu par rapport au scénario central retenu pour ces projections (de seulement + 0,3 an entre 2023 et 2045¹⁰³), la durée moyenne de retraite connaîtrait les mêmes inflexions en évolution mais serait plus basse ; la génération née en 1980 passerait alors en moyenne deux ans de moins à la retraite que celle née en 1940.

¹⁰¹ Les personnes de cette génération sont parties à la retraite au début des années 2000, il y a 25 ans environ.

¹⁰² Espérance de vie par génération et non par année comme présentée dans les hypothèses démographiques.

¹⁰³ Selon le scénario d'espérance de vie basse de l'Insee.

Graphique n° 27 : durée moyenne de la retraite selon la génération de naissance en nombre d'années

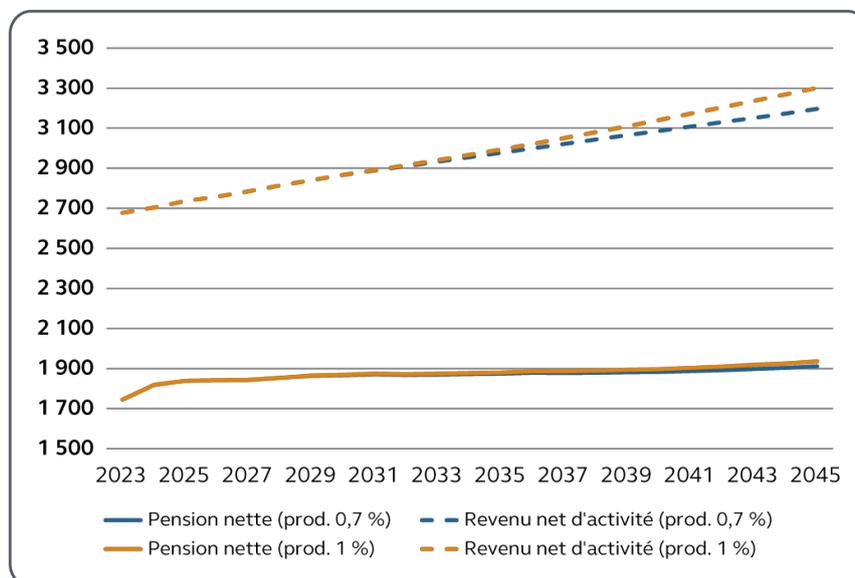


Source : Insee et Drees, traitements Cour des comptes

B - Un niveau de vie maintenu pour les retraités, des écarts accrus avec les actifs

La pension nette moyenne des retraités progresserait de 0,2 à 0,3 % par an entre 2025 et 2045 alors que le revenu net d'activité moyen augmenterait de 0,8 à 0,9 % par an selon le scénario de productivité. Cette moindre progression est en grande partie liée aux réformes des retraites successives qui ont modéré l'évolution des pensions.

**Graphique n° 28 : pension nette moyenne et revenu net d'activité moyen par mois
(en € 2024)**



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

En particulier, le rapport de la pension moyenne au revenu d'activité moyen en termes bruts diminuerait, ce qui contribue à moins dégrader la situation financière du système de retraites.

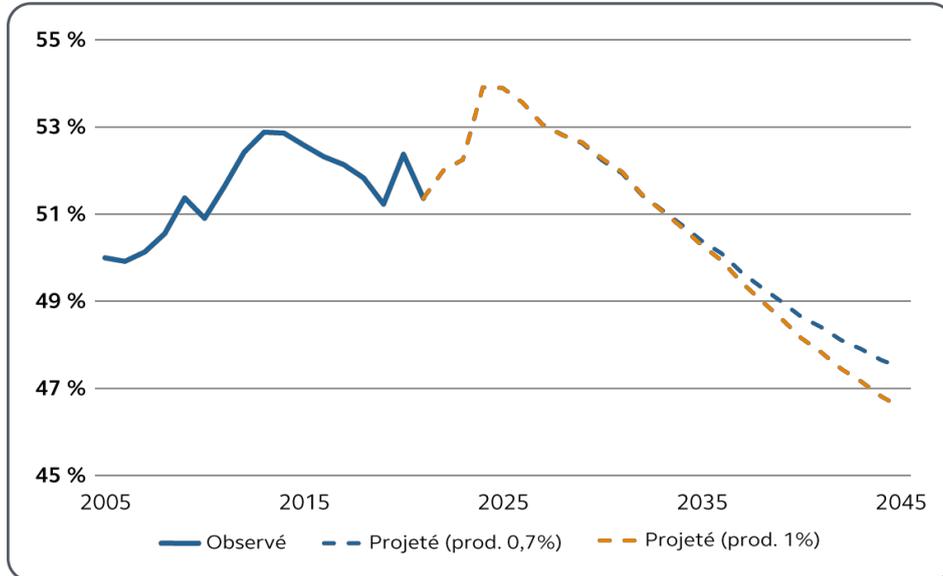
Entre 2005 et 2015, le ratio a augmenté avec le renouvellement de la population de retraités aux pensions généralement plus élevées que celles des générations plus anciennes qui décèdent. Cet effet a été important avec la progression de l'activité des femmes. Il s'est progressivement atténué sous l'effet de la baisse des taux de remplacement¹⁰⁴ consécutive à différentes mesures¹⁰⁵, dont les effets se diffusent progressivement au sein de la population retraitée. Sur la période récente, le ratio a diminué en raison de revalorisations inférieures à l'inflation¹⁰⁶. Après une hausse temporaire liée à une progression plus rapide des retraites que celle des salaires en période d'inflation, le ratio, qui avoisinerait 54 % en 2025, diminuerait jusqu'à 47 % en 2045, en raison de l'écart de progression entre les pensions et les revenus d'activité, qui bénéficieraient des gains de productivité.

¹⁰⁴ Le taux de remplacement rapporte le montant de la première pension du retraité à son dernier revenu d'activité.

¹⁰⁵ Pour les salariés du secteur privé, indexation des droits à la retraite sur les prix pour le régime de base et baisse du rendement du régime complémentaire Agirc Arrco ; pour les fonctionnaires, hausse de la part des primes, qui n'ouvrent pas de droits, dans le revenu total et gel de la valeur du point d'indice. Pour tous, la hausse de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein abaisse le taux de remplacement des personnes ayant eu des carrières incomplètes.

¹⁰⁶ Décalage des dates de revalorisation de 2014 à 2018 et sous-indexation en 2019 et 2020 pour les pensions de base ; gel de la valeur du point de 2013 à 2018, puis sous revalorisation en 2019 et 2020 à l'Agirc-Arrco.

Graphique n° 29 : pension moyenne rapportée au revenu d'activité moyen

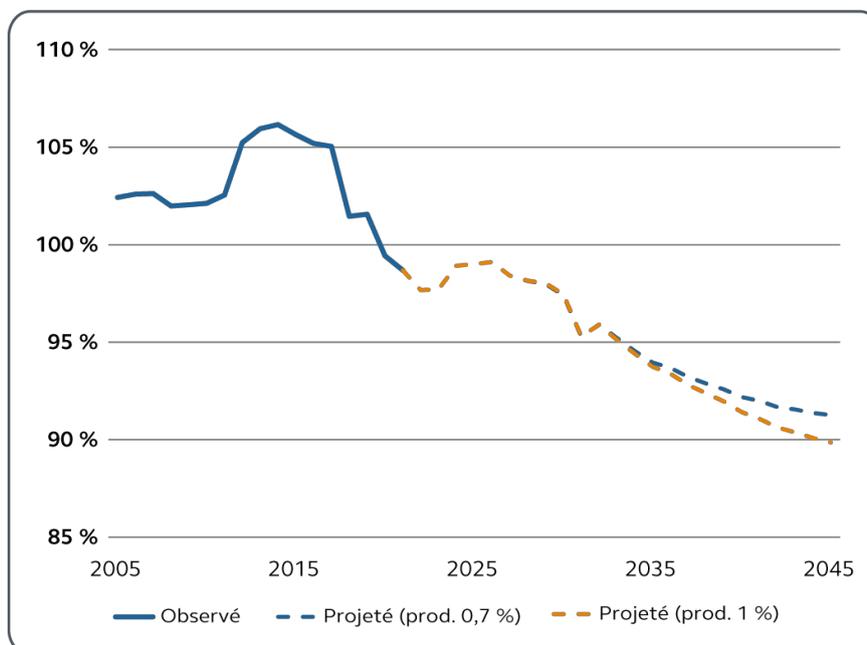


Source : Cour des comptes, projections actualisées par le secrétariat général du COR et l'Insee

Le niveau de vie¹⁰⁷ moyen des retraités a fortement progressé depuis 1970 et est, depuis près de trente ans, légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population. **À l'avenir, leur niveau de vie relatif, qui rapporte leur niveau de vie moyen à celui de l'ensemble de la population, dépendrait pour l'essentiel de l'évolution du ratio de la pension nette moyenne au revenu net d'activité moyen.** La hausse de ce ratio entre 2023 et 2025 puis sa baisse jusqu'en 2045 entraîneraient des évolutions parallèles dans le niveau de vie relatif des retraités en projection. Ce niveau de vie serait de 90 % à 92 % de celui des actifs en 2045 selon l'évolution de la productivité, ce qui serait encore un peu supérieur aux niveaux actuellement constatés en Allemagne ou en moyenne dans les pays de l'OCDE (88 %, cf. supra chapitre I).

¹⁰⁷ Le niveau de vie prend ici en compte tous les revenus (salaires, pensions, patrimoine, etc.) – hors l'avantage financier que procure le fait d'être propriétaire de son logement –, les prestations sociales, les impôts et la taille des ménages.

Graphique n° 30 : niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population



*Note : ruptures de série en 2012 et 2021 liées à l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de l'Insee.
Source : Insee et secrétariat général du conseil d'orientation des retraites, traitements Cour des comptes*

Ces résultats n'intègrent pas d'éventuelles modifications des comportements induites par la baisse relative des pensions : certains assurés pourraient augmenter leur effort d'épargne en vue de la retraite pendant la vie active ou reporter davantage leur âge de départ à la retraite.

C - 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

1 - Une amélioration du solde du régime général qui atteint son pic en 2032

La Cnav a estimé, à partir de son modèle de micro-simulation Prisme, les effets de la réforme des retraites de 2023 sur les prestations, les cotisations et le solde de la première et principale composante du système de retraites, pour les salariés du secteur privé, les indépendants et les salariés agricoles (régime général de base après équilibrage du régime des salariés agricoles).

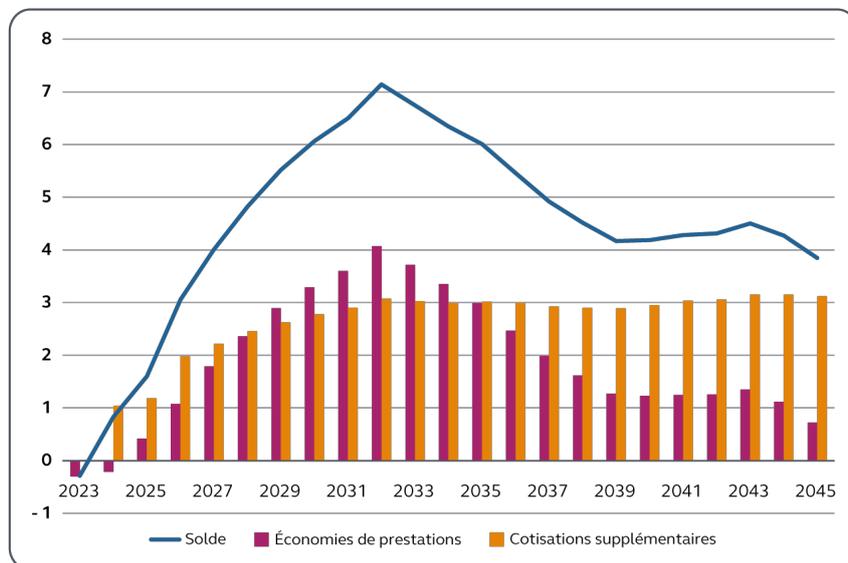
La réduction du nombre de retraités consécutive à la réforme se traduit par des économies de prestations. Dans le même temps, la revalorisation des petites pensions et les droits à la retraite supplémentaires liés aux prolongations d'activité augmentent la pension moyenne des retraités par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de réforme. En

raison de ces effets conjugués, la réduction des dépenses serait maximale en 2032 (4,1 Md€)¹⁰⁸. Au-delà, les économies se réduiraient sous l'effet de la hausse de la pension moyenne : elles s'élèveraient à 3 Md€ en 2035 puis seulement à 0,7 Md€ en 2045¹⁰⁹.

La réforme conduirait en outre à un surcroît de cotisations lié aux hausses de taux de cotisation à l'assurance vieillesse et à l'augmentation progressive de la population active du fait des prolongations d'activité. Ce surcroît de cotisations serait de 1,2 Md€ en 2025, 3 Md€ en 2035 et 3,1 Md€ en 2045.

Au total, le solde serait amélioré de + 1,6 Md€ en 2025, serait maximal en 2032 (+ 7,1 Md€), puis décroîtrait pour s'élever à 6 Md€ en 2035 et 3,8 Md€ en 2045.

**Graphique n° 31 : effets de la réforme sur la situation financière du régime général
(en Md€ 2024)**



Source : Cnav, par rapport au scénario de référence du COR de juin 2024

Les effets de la réforme sur le solde de tous les régimes ont été estimés à 10 Md€ en 2030 par la direction générale du Trésor et par Rexecode (cf. *infra*). Ces estimations sont cohérentes avec le précédent calcul, réalisé pour le seul régime général.

2 - Des effets positifs sur les finances publiques

Pour apprécier l'impact de la réforme de 2023 sur les finances publiques, il est nécessaire de prendre en compte ses effets sur l'activité – qui augmentent les recettes des administrations publiques au-delà du seul périmètre de la branche vieillesse - mais aussi le surcroît de dépenses pour les autres branches de la sécurité sociale et pour l'assurance chômage.

¹⁰⁸ Le surcroît de dépenses en 2023 et 2024 s'explique par la revalorisation des petites pensions.

¹⁰⁹ L'effet de la hausse de la pension moyenne l'emporterait à partir de 2047, conduisant à un surcroît de prestations pour le régime général.

Le recul de l'âge de départ à la retraite permis par la réforme devrait augmenter le taux d'emploi des personnes âgées de 60 à 64 ans¹¹⁰. De ce fait, la croissance de l'économie s'accélérait et l'État bénéficierait de recettes supplémentaires. Cependant, le recul de l'âge de départ augmente aussi le nombre de personnes en congé maladie, au chômage, ou inactives, ce qui atténue les effets positifs attendus.

Plusieurs travaux ont entrepris de chiffrer les impacts de la réforme de 2023. Leurs résultats sont résumés dans le tableau ci-après. Les effets macroéconomiques génériques du recul de l'âge d'ouverture des droits¹¹¹ ont été projetés en recourant aux modèles *Mesange*¹¹² et *e-mod.fr*¹¹³. Les résultats ont été exprimés en points de PIB 2033¹¹⁴ par écart au scénario sans réforme. D'autres travaux¹¹⁵ proposent un chiffrage fondé sur les évaluations micro-économétriques des effets de la réforme de 2010¹¹⁶. Leurs résultats sont exprimés en points de PIB (tableau n°4) et en euros constants (valeur 2024)¹¹⁷ à horizon 2030 (tableau n°5).

Tableau n° 4 : comparaison des simulations de l'impact sur les finances publiques de la réforme de 2023 (en points de PIB)

	<i>Mesange</i> (macro)	e-mod.fr (macro)	DG Trésor, modèle comptable (micro)	Rexecode (micro)
<i>Année de prise en compte</i>	2033	2033	2030	2030
<i>Produit intérieur brut</i>	+ 0,3	-0,1	+ 1,1	+ 1,1
<i>Solde du système de retraites</i>	+ 0,4		+ 0,4	+ 0,4
<i>Solde de l'ensemble des administrations publiques (y compris solde du système de retraites)</i>	+ 0,4	+ 0,1	+ 0,9	+ 0,6

*Note : Les estimations réalisées à partir de Mesange sous-estiment les effets positifs de la réforme à court et moyen terme (cf. infra)
Source : Cour des comptes à partir des données de la direction générale du Trésor, de l'OFCE et de Rexecode*

L'ensemble de ces travaux converge sur un impact positif sur le solde de l'ensemble des administrations publiques. Les modèles micro-économiques, fondés sur l'observation des impacts de la réforme de 2010, montrent même une amélioration du solde des administrations publiques qui amplifie les effets de la réforme sur le seul système de retraites.

¹¹⁰ Il est de 40 % en 2023 pour les 60-64 ans, contre 77 % pour les 55-59 ans selon une étude de la Dares et de l'Insee, *La situation des seniors sur le marché du travail en 2023*, Insee références, août 2024.

¹¹¹ Ces travaux, réalisés en 2021 et en 2022, ont simulé l'impact d'un recul de deux ans de l'âge d'ouverture des droits. Ils sont antérieurs à la réforme de 2023 et n'ont pas pris en compte ses dispositions précises.

¹¹² Direction générale du Trésor, *Effets d'une mesure d'âge sur le solde des administrations publiques*, janvier 2022.

¹¹³ OFCE, *Les effets macroéconomiques de leviers possibles de redressement des comptes sociaux. 10 variantes à partir du modèle e-mod.fr de l'OFCE*, Octobre 2021.

¹¹⁴ Les effets macroéconomiques comparés sont mesurés 10 ans après le début de montée en charge de la réforme, soit jusqu'en 2033 pour la réforme des retraites de 2023.

¹¹⁵ *Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites*, janvier 2023, p. 93, présenté par le Gouvernement comme étude d'impact de la réforme ; Rexecode, « Réforme des retraites : une résorption partielle du déficit après 2030 », *Repères #05*, avril 2023.

¹¹⁶ La réforme de 2010, qui a augmenté de deux ans l'âge d'ouverture des droits à raison de quatre puis cinq mois par an entre les générations 1951 et 1955.

¹¹⁷ Les résultats des études de la direction générale du Trésor et de Rexecode étaient exprimés en euros courants 2030. Ils ont été retraités par la Cour des comptes pour être exprimés en euros constants (valeur 2024).

Les résultats des modèles macro-économiques doivent être pris avec précaution à un horizon de 10 ans. L'augmentation rapide de la population active les conduit à anticiper une forte augmentation du chômage¹¹⁸, et donc un moindre gain pour les finances publiques. Or, les recherches micro-économétriques menées sur la réforme de 2010¹¹⁹ ont montré que l'évolution du chômage observée ne correspondait pas à celle prédite par les modèles. En effet, le choc de population active n'a pas été différencié puisqu'il a touché une population en partie déjà en emploi, qui a vu sa carrière se prolonger. Pour cette population en emploi, la probabilité de connaître une période de chômage a faiblement augmenté, passant de 1,2 % à 1,7 %.

Avec une approche par catégories socio-professionnelles, d'autres économistes sont parvenus aux mêmes résultats¹²⁰ : la hausse du taux d'emploi autour de 60 ans peut s'expliquer quasi-exclusivement par le prolongement en emploi des personnes qui, par la suite, sont parties directement à la retraite. Les personnes qui n'étaient ni en emploi ni en retraite à l'approche de l'âge de départ en retraite ont vu cette période s'allonger.

Pour apprécier l'impact de la réforme de 2023 sur les finances publiques, il faut tout d'abord apprécier ses conséquences sur le système de retraites, en tenant notamment compte des mesures d'accompagnement s'agissant des dépenses. La direction générale du Trésor et Rexecode¹²¹ convergent sur les effets nets sur le solde, qu'ils considèrent respectivement amélioré de 9,7 Md€ et de 11,8 Md€ en 2030.

Il est nécessaire, en outre, d'évaluer l'impact de la réforme sur les autres champs des administrations publiques, notamment les autres administrations de sécurité sociale. La hausse des dépenses sociales hors retraite de la réforme de 2010 a été estimée pour l'année 2019 par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)¹²². Leurs travaux concluent que l'augmentation des prestations sociales et d'assurance chômage¹²³ serait de l'ordre de 20 % des économies brutes attendues pour le système de retraites. 52 % de cette augmentation serait liée aux prestations d'assurance chômage, 36 % aux indemnités journalières et 12 % aux *minima* sociaux (revenu de solidarité active et allocation de solidarité spécifique). Rexecode chiffre ce surcroît de dépenses sociales à 2,7 Md€ en 2030.

¹¹⁸ Ainsi, le chômage augmente à horizon de 10 ans de 0,7 point dans *Mesange* et de 0,5 point dans *e-mod.fr*.

¹¹⁹ *Insee Analyses*, n° 30, 5/1/2017. Pour une cohorte de 100 personnes âgées de 60 ans, 50 étaient à la retraite, 33 en emploi, 13 inactives et 4 au chômage avant la réforme de 2010. Après la réforme, 25 étaient en retraite, alors que 49 étaient en emploi, 15 inactives et 11 au chômage.

¹²⁰ Michaël Zemmour, *Les effets du report de l'âge minimal de la retraite à 62 ans : une approche par catégories socio-professionnelles*, 2024.

¹²¹ Rexecode, centre de recherche pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises, est un institut d'études économiques privé. Il est financé, notamment, par le Medef et l'UIMM.

¹²² Drees, *Évaluation de l'augmentation des dépenses de certaines prestations sociales induite par un relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite*, Note Drees-BRET n° 21-43, janvier 2022 et Note DARES – SD-EMT – DSIDE, *Estimation des dépenses d'ARE/AREF supplémentaires suite à un relèvement de l'âge d'ouverture des droits*, janvier 2022.

¹²³ L'âge de départ à la retraite pour invalidité n'a pas été modifié par la réforme de 2023, ce qui conduit à retraiter les travaux de la DRESS pour exclure les impacts mesurés sur les pensions d'invalidité ainsi que sur l'allocation aux adultes handicapés.

Enfin, une part importante de l'impact sur les finances publiques est liée à la hausse des recettes induite par l'augmentation de l'activité. La direction générale du Trésor et Rexecode ont supposé que la croissance du PIB associée à la réforme (estimée à 1,1 %) serait proportionnelle à l'emploi additionnel¹²⁴, ce qui est conforme aux observations sur longue période. Elles en ont déduit l'impact de la réforme sur les finances publiques. En retenant une telle hypothèse, la hausse des recettes publiques en 2030, hors cotisations pour le système de retraites, est estimée à 10,9 Md€ par Rexecode.

La réforme de 2023 devrait ainsi améliorer la situation financière de l'ensemble des administrations publiques, hors système de retraites, de 14,5 Md€ selon la direction générale du Trésor et de 8,2 Md€ selon Rexecode. Le gain total pour le système de retraites et les autres administrations publiques en 2030 est donc estimé à 24,2 Md€ par la direction générale du Trésor et à 20 Md€ par Rexecode.

Tableau n° 5 : estimation de l'impact sur les finances publiques de la réforme de 2023 comparée entre la direction générale du Trésor et Rexecode (en 2030 en Md€ constants, valeur 2024)

	DG Trésor	Rexecode
<i>Système de retraites</i>		
<i>Économies sur les dépenses de retraites</i>		6,4
<i>Cotisations pour le système de retraites</i>		5,5
<i>Évolution du solde du système de retraites</i>	9,7	11,8
<i>Autres administrations publiques</i>		
<i>Perte liée à la hausse des dépenses sociales de chômage, maladie, etc.</i>		- 2,7
<i>Prélèvements obligatoires (hors cotisations au système de retraites)</i>		10,9
<i>Évolution du solde des autres administrations publiques</i>	14,5	8,2
<i>Évolution du solde de l'ensemble des administrations publiques</i>	24,2	20

Source : Cour des comptes, données de la direction générale du Trésor et de Rexecode retraitées

¹²⁴ Élasticité unitaire du PIB à l'emploi.

Chapitre III

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

Le solde d'un système de retraites obligatoires par répartition dépend, d'une part, du nombre de cotisants, de leur revenu d'activité moyen et du taux de prélèvement sur ce revenu affecté au financement des retraites et, d'autre part, du nombre de retraités et de la pension moyenne qui leur est versée. L'ajustement des paramètres repose sur trois leviers :

- le niveau moyen de pension des retraités, qui dépend des règles de calcul des pensions au moment de la liquidation et ensuite des conditions de leur revalorisation ;
- le niveau des prélèvements affectés au financement des retraites portant sur les cotisants ;
- l'âge effectif moyen de départ à la retraite, dont dépend le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités.

Les développements qui suivent ne visent pas à déterminer quels leviers devraient être privilégiés pour équilibrer le système de retraites, notamment le partage souhaité des efforts entre retraités et cotisants. Opter pour certains leviers plutôt que pour d'autres constitue une décision qui ne relève pas de la mission donnée à la Cour par la lettre de mission du Premier ministre. Le présent rapport se limite à une revue des principaux leviers et à la présentation de simulations de leurs effets sur le système de retraites en dépenses (augmentation ou réduction des pensions versées) et en recettes (qui baissent ou augmentent avec les effets des mesures sur la population active et sur la croissance économique).

Il demeure que l'équilibre du système de retraites doit être recherché à terme. Dans un système de retraites par répartition, le paiement des pensions de retraites doit reposer en principe sur les cotisations versées la même année et sur les impositions, taxes et CSG affectées. Tout solde déficitaire structurel du système de retraite revient à la constitution d'une dette qui pèsera sur les générations actives futures, en plus de l'obligation qu'elles auront de payer les pensions des retraités de leur génération. Les décisions doivent donc tendre au rééquilibrage et non au creusement d'un déficit additionnel.

L'autre caractéristique du système de retraites est que la plupart des mesures qui lui sont appliquées supposent une montée en charge progressive. Elles doivent donc être anticipées longtemps à l'avance car elles mettent plusieurs années pour obtenir leur plein effet.

Enfin, dans un système de retraites composé de plusieurs régimes ayant des modalités de pilotage différentes, il ne suffit pas de se fixer une cible d'équilibre global mais il faut

également se fixer des objectifs d'équilibre pour ses principales composantes, notamment pour les régimes de base.

Les trois leviers analysés sont ceux qui permettent d'agir sur l'âge et les conditions de départ à la retraite (I), sur le montant des pensions versées (II) et sur les prélèvements opérés sur les cotisants¹²⁵ (III). Les mesures qui influent sur le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités (notamment les actions sur l'âge d'ouverture des droits ou sur la durée d'assurance requise), telles qu'elles ont été définies après la dernière réforme des retraites, ont été analysées de façon symétrique entre leur relèvement et leur abaissement. Les mesures qui permettent d'agir sur l'évolution des pensions servies aux retraités et des cotisations prélevées sur les actifs et sur les entreprises qui les emploient ont uniquement été analysées dans le sens d'une diminution des dépenses ou d'une augmentation des ressources du système de retraites.

I - Agir sur l'âge et les conditions de départ à la retraite

L'âge moyen de départ effectif à la retraite constitue un levier important de l'équilibre à terme du système de retraites, car il détermine la durée totale de contribution pendant la vie active et celle de la durée passée à la retraite. L'âge d'ouverture des droits (A) et la durée d'assurance requise pour une liquidation de la pension à taux plein (B) sont deux leviers importants pour le faire évoluer¹²⁶.

Les règles du système de retraites sont nombreuses et leurs interactions complexes. Des modifications de l'âge d'ouverture des droits ou de la durée d'assurance requise rendent nécessaire une mise en cohérence du dispositif de départ anticipé pour carrière longue. En revanche, il a été supposé que les conditions de départ anticipé au titre de l'incapacité (ou de l'invalidité) et du handicap, non modifiées par la réforme de 2023, demeurent inchangées.

A - L'âge d'ouverture des droits

La réforme des retraites de 2023 a prévu que l'âge d'ouverture des droits (AOD) soit relevé de 62 ans à 64 ans entre les générations nées au 1^{er} septembre 1961 et celles nées en 1968. Afin de mesurer la sensibilité des résultats financiers du système de retraites obligatoires à une modification de cet âge, la Cour a comparé les effets financiers d'une diminution et d'une augmentation d'un an de ce paramètre par rapport à la trajectoire fixée par la loi. Dans le premier cas, l'âge d'ouverture des droits serait maintenu à 63 ans à partir de la génération née en 1964. Dans le deuxième, il continuerait à augmenter de la génération née en 1968 (il serait alors de 64 ans) à la génération née en 1972, à l'issue de la montée en charge prévue¹²⁷.

¹²⁵ L'affectation au système de retraites d'autres ressources n'a pas été abordé dans les délais courts de la mission.

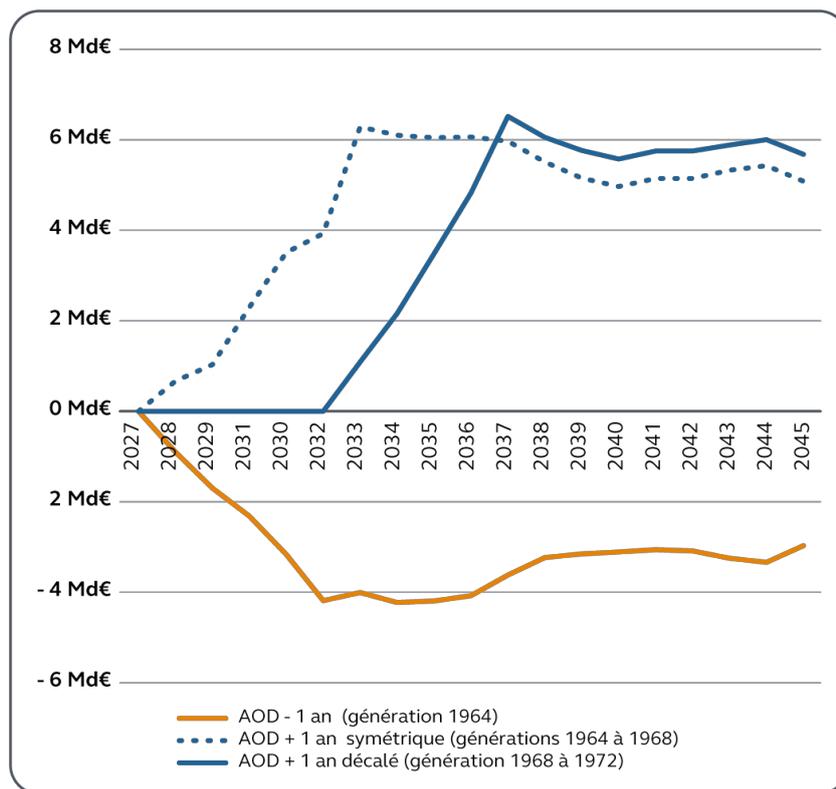
¹²⁶ Pour des raisons de simplicité, les conséquences des mesures relatives à la décote, à la surcote ou à l'âge d'annulation de la décote, maintenu à 67 ans par la réforme de 2023, ne sont pas examinées. Il en va de même des mesures relatives aux possibilités de départ anticipé en retraite, qui constituent d'autres leviers influant sur l'âge effectif de départ à la retraite.

¹²⁷ Voir annexe n° 2 pour les détails de la montée en charge et les hypothèses de projection.

Cette comparaison présente toutefois un défaut, l'absence de symétrie dans le temps des deux scénarios : celui de l'arrêt du relèvement de l'âge d'ouverture des droits à 63 ans s'appliquerait dès 2027 alors que celui du relèvement jusqu'à 65 ans n'aurait d'effet qu'à partir de 2032. Pour une meilleure comparabilité, une variante plus symétrique au scénario à la baisse a été ajoutée, supposant une accélération de l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits jusqu'à 65 ans, dans les délais prévus pour l'atteinte des 64 ans par la réforme de 2023, soit pour les générations nées entre 1964 et 1968. Deux autres scénarios parfaitement symétriques, ajoutant ou retirant un trimestre à la génération née en 1964 et aux suivantes, sont par ailleurs présentés en annexe n° 3.

Les dépenses supplémentaires ou les moindres dépenses découlant de ces scénarios alternatifs sont présentées dans le graphique ci-dessous sur la période allant de 2027 (première année d'application) à 2045 (terme de l'analyse) en euros constants.

Graphique n° 32 : moindre dépense (+) ou dépense supplémentaire (-) tous régimes pour le système de retraites en cas de modification de l'âge d'ouverture des droits (en Md€ constants 2024)



Source : Cour des comptes à partir des données du modèle « Prisme » de la Cnav

La montée en puissance des effets financiers est rapide mais elle ne s'amplifie pas à moyen terme. On constate en outre que les moindres dépenses liées à l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits seraient 50 % plus importantes que les dépenses supplémentaires subies en cas d'arrêt de la montée en charge. Cette différence s'explique par les hypothèses retenues sur le dispositif de départ anticipé pour carrière longue : en cas de hausse de l'âge d'ouverture

des droits, il a été supposé que les bornes d'âge du dispositif seraient augmentées d'un an, ce qui conduirait les assurés concernés à reporter la liquidation de leur pension. À l'inverse, en cas d'arrêt de la montée en charge, les bornes d'âge actuelles du dispositif resteraient inchangées, les intéressés ne pouvant donc pas partir plus tôt.

L'effet macro-économique des trois scénarios, prenant en compte à la fois leurs effets sur les recettes de cotisations pour le système de retraite et pour les autres recettes publiques¹²⁸ a été chiffré par la direction générale du Trésor à l'horizon 2035, terme le plus éloigné de ses analyses. Une baisse à 63 ans de l'âge d'ouverture des droits diminuerait la population active, alors qu'une augmentation à 65 ans permettrait de conserver un plus grand nombre de salariés seniors sur le marché du travail¹²⁹. Le premier scénario et les deux suivants auraient donc des effets inverses sur la croissance économique et sur les recettes des administrations publiques qui en découlent.

Il est ainsi possible d'estimer un impact annuel complet sur les finances publiques des trois scénarios pour l'exercice 2035, horizon de moyen terme retenu par la Cour.

Tableau n° 6 : effet annuel d'une modification de l'âge d'ouverture des droits sur les finances publiques pour l'exercice 2035 (en Md€ constants 2024)

<i>Scénarios</i>	AOD 63 ans génération 1964	AOD 65 ans générations 1968 à 1972	AOD 65 ans générations 1964 à 1968 (variante)
<i>Dépenses de retraite régimes de base</i>	- 3,0	+ 2,4	+ 4,3
<i>Dépenses de retraite régimes complémentaires</i>	- 1,2	+ 1,1	+ 1,7
<i>Dépenses de retraites tous régimes (A)</i>	- 4,2	+ 3,5	+ 6,0
<i>Cotisations retraites tous régimes (B)</i>	- 1,6	+ 1,2	+ 2,4
<i>Effet annuel sur le système de retraites (A+B)</i>	- 5,8	+ 4,7	+ 8,4
<i>Autres recettes publiques (C)</i>	- 7,2	+ 4,7	+ 9,3
<i>Effet annuel sur l'ensemble des finances publiques (A + B + C)</i>	- 13,0	+ 10,6	+ 17,7

Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale du Trésor et de la Cnav

Un arrêt de la progression de l'âge d'ouverture des droits à 63 ans aurait un coût complet de 13 Md€ sur les finances publiques pour l'exercice 2035. Il se composerait d'une dégradation du solde des retraites de 5,8 Md€ et d'une perte de recettes publiques, hors cotisations retraites, de 7,2 Md€.

¹²⁸ Cotisations supplémentaires pour les autres branches de la sécurité sociale, recettes d'impôts additionnelles pour l'État.

¹²⁹ L'hypothèse retenue, comme pour les scénarios micro-économiques de la direction générale du Trésor et de Rexecode sur les effets macro-économiques de la réforme de 2023 dans le chapitre II, a été que les personnes encore en emploi juste avant leur départ à la retraite le resteraient.

Une comparaison avec le relèvement de l'âge d'ouverture des droits jusqu'à 65 ans n'a de sens qu'avec la variante symétrique¹³⁰. Cette dernière se traduirait par un gain total de 17,7 Md€ pour l'ensemble des finances publiques sur l'exercice 2035. Il se composerait d'une amélioration du solde du système de retraite de 8,4 Md€ et d'un surcroît de recettes publiques, hors cotisations retraites, de 9,3 Md€.

Pour l'exercice 2045, il n'est plus possible de mesurer l'effet des scénarios sur les recettes publiques hors cotisations sociales. Sur le seul périmètre du système de retraites, la dégradation du solde serait de 4,3 Md€ en cas de maintien de l'âge d'ouverture des droits à 63 ans, au lieu de 5,8 Md€ en 2035. Sur le scénario de relèvement de l'âge d'ouverture des droits à 65 ans entre les générations 1968 et 1972, l'amélioration du solde serait de 8,4 Md€.

B - La durée d'assurance requise

La durée d'assurance requise (DAR) sert au calcul du montant de la pension de retraite. L'assuré a une pension complète lorsqu'il a validé dans le régime la durée d'assurance requise ; s'il a validé une durée inférieure, sa pension est proratisée par le rapport entre cette durée effectivement validée et la durée d'assurance requise et une décote est en outre appliquée à la pension si celle-ci est liquidée avant 67 ans.

L'allongement de la durée d'assurance requise a un effet sur le montant des pensions par le biais de la proratisation et par l'incitation à prolonger l'activité pour bénéficier d'une pension complète. Cet effet dépend des arbitrages de chaque assuré entre la poursuite de l'activité ou l'obtention d'une pension de retraite moindre.

La réforme des retraites de 2023 a prévu que l'allongement de la durée d'assurance requise de 168 à 172 trimestres, déjà prévu par la réforme des retraites de 2014 (réforme dite Touraine), serait accéléré et pleinement appliqué à partir de la génération née en 1965 au lieu de la génération née en 1973.

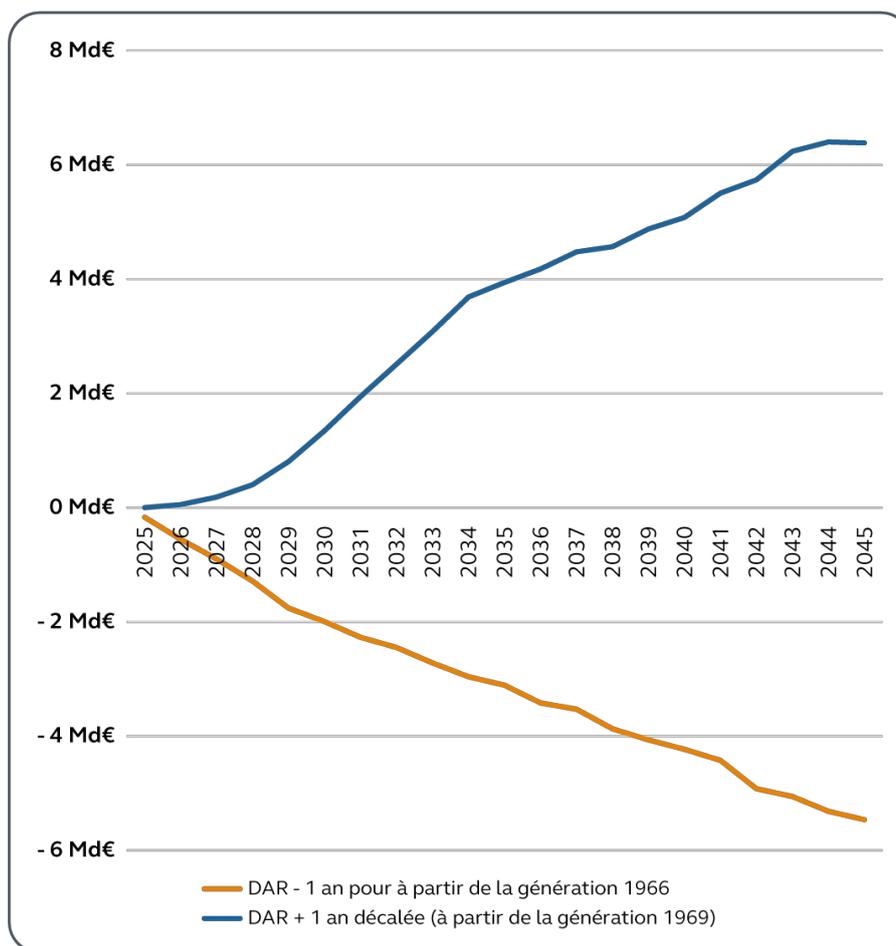
De la même manière que pour l'âge d'ouverture des droits, la Cour a simulé les effets d'une réduction ou d'une augmentation d'un an de la durée d'assurance requise par rapport au calendrier prévu. Dans le scénario de réduction d'une année, le nombre de trimestres requis serait ainsi de 168 pour les générations nées en 1966 et après. Pour l'augmentation d'une année, il serait de 176 trimestres pour la génération née en 1969. Il n'est pas nécessaire de créer une variante symétrique, le décalage entre le scénario de réduction d'une année et celui d'une augmentation étant plus limité (trois ans).

Les effets sont proches de ceux d'une modification de l'âge d'ouverture des droits sur toute la période mais avec des trajectoires différentes : ils sont plus faibles les premières années mais ils s'amplifient dans le temps alors que, pour l'âge d'ouverture des droits, ils montent en puissance rapidement puis se réduisent lentement. Une augmentation de la durée d'assurance requise entraîne une diminution du montant des pensions à la liquidation qui se cumule au fur et à mesure des départs à la retraite des générations successives¹³¹.

¹³⁰ Le scénario de poursuite de l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits à l'issue de la réforme de 2023 suppose en effet un décalage de cinq ans, avec un début de mise en œuvre en 2032. Elle ne serait donc pas pleinement montée en charge en 2035.

¹³¹ Les personnes qui n'ont pas obtenu tous leurs trimestres perçoivent une retraite proratisée d'autant plus faible que la durée d'assurance requise augmente.

Graphique n° 33 : moindre dépense (+) ou dépense supplémentaire (-) tous régimes pour le système de retraites en cas de modification de la durée d'assurance requise (en Md€ constants 2024)



Source : Cour des comptes à partir des données du modèle Prisme de la Cnav

Les deux scénarios à la hausse et à la baisse sont davantage symétriques pour la durée d'assurance requise que pour l'âge d'ouverture des droits, mais pas totalement en raison des effets concernant les bénéficiaires du dispositif de départ anticipé pour carrière longue : selon le modèle, ils seraient 80 % à reporter leur départ en cas d'augmentation de la durée d'assurance requise, contre 40 % à l'avancer dans le cas inverse¹³².

L'analyse des effets macro-économiques de la direction générale du Trésor à l'horizon 2035, terme le plus éloigné de ses analyses, donne les résultats suivants.

¹³² Source : Cnav, résultats du modèle Prisme. Les 80% d'assurés à carrière longue qui repousseraient leur départ avaient une retraite à taux plein avant la mesure et devraient travailler un an de plus pour la conserver après mise en œuvre, le modèle ne prenant pas d'hypothèse sur un éventuel arbitrage pour un départ plus précoce avec réduction du montant de la pension. Il est considéré par ailleurs que la mesure s'applique dès juillet 2025 pour les assurés à carrière longue en cas de baisse de la durée d'assurance requise, 2026 en cas de hausse.

Tableau n° 7 : effet annuel complet d'une modification de la durée d'assurance requise sur les finances publiques de l'exercice 2035 (en Md€ constants 2024)

Scénarios	DAR 168 trimestres génération 1966	DAR 176 trimestres génération 1969 à 1973
Dépenses de retraite régimes de base	- 2,5	+ 2,9
Dépenses de retraite régimes complémentaires	-0,6	+ 1,0
Dépenses de retraites tous régimes (A)	- 3,1	+ 3,9
Cotisations retraites tous régimes (B)	- 0,8	+ 1,3
Effet annuel sur le système de retraites (A + B)	- 3,9	+ 5,2
Autres recettes publiques (C)	- 3,2	+ 4,5
Effet annuel sur l'ensemble des finances publiques (A + B + C)	- 7,1	+ 9,7

Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale du Trésor et de la Cnav

Une diminution d'un an de la durée d'assurance requise aurait un coût complet de 7,1 Md€ pour les finances publiques sur l'exercice 2035. Il se composerait d'une dégradation du solde des retraites de 3,9 Md€ et d'une perte de recettes publiques, hors cotisations retraites, de 3,2 Md€. Dans le cas d'un relèvement à 176 trimestres, le gain total serait de 9,7 Md€ pour l'ensemble des finances publiques en 2035. Il se composerait d'une amélioration du solde du système de retraite de 5,2 Md€ et d'un surcroît de recettes publiques, hors cotisations retraites, de 4,5 Md€.

Les effets sur les finances publiques dans leur ensemble d'une modification de la durée d'assurance requise sont moins élevés que ceux d'une modification de l'âge d'ouverture des droits sur l'exercice 2035. Cela découle d'une montée en puissance plus lente de ces effets, qui continuent à s'amplifier sur les exercices ultérieurs.

Pour l'exercice 2045, il n'est plus possible de mesurer l'effet des scénarios sur les recettes publiques hors cotisations sociales. Sur le seul périmètre du système de retraites, la dégradation du solde serait de 7,7 Md€ en cas de diminution d'un an de la durée d'assurance requise, au lieu de 3,9 Md€ en 2035. L'amélioration du solde serait de 8 Md€ en cas de relèvement, au lieu de 5,2 Md€ en 2035.

Par comparaison avec une modification de l'âge d'ouverture des droits, une baisse de la durée d'assurance requise a des effets supérieurs en 2045 sur le système de retraites. Ils sont équivalents en cas de hausse en raison des décalages de mise en œuvre¹³³. Cette comparaison ne prend pas en compte l'impact sur l'ensemble des finances publiques.

II - Agir sur les ressources prélevées sur les actifs

Les taux de cotisations retraite salariales et patronales de base (hors complémentaires) des salariés du secteur privé au régime général sont au total de 15,45 % du salaire brut en 2025 pour

¹³³ Voir en annexe n° 3 les scénarios symétriques à la hausse et à la baisse d'ajout ou de retrait d'un trimestre.

les salariés dont les salaires sont inférieurs au plafond de sécurité sociale, auxquelles s'ajoutent des cotisations déplaçonnées de 2,42 % pour ceux qui sont au-dessus¹³⁴. Le montant des ressources annuelles supplémentaires pour le système de retraites issues d'une augmentation d'un point du taux de cotisations serait compris entre 4,8 Md€ et 7,6 Md€ selon que la mesure serait appliquée sur la part salariale ou sur la part patronale d'une part, sur la partie du salaire inférieure au plafond de la sécurité sociale ou sur la totalité de la rémunération d'autre part.

Tableau n° 8 : rendement brut d'une augmentation d'un point des cotisations retraites de base au régime général en 2025

	Taux actuel	Taux rehaussé	Rendement
<i>Cotisation salariale sous plafond + 1 point</i>	6,90 %	7,90 %	6,2 Md€
<i>Cotisation patronale sous plafond + 1 point</i>	8,55 %	9,55 %	4,8 Md€
<i>Cotisation salariale déplaçonnée + 1 point</i>	0,40 %	1,40 %	7,6 Md€
<i>Cotisation patronale déplaçonnée + 1 point</i>	2,02 %	3,02 %	6,2 Md€

Source : direction de la sécurité sociale

L'écart de 1,4 Md€ entre les rendements des relèvements selon qu'ils s'appliquent aux cotisations salariales ou patronales s'explique par l'application de la réduction générale des cotisations patronales pour les bas salaires¹³⁵. **Le rendement décrit est donc celui pour les finances publiques, l'État compensant le coût de ces allègements à la sécurité sociale.**

Mesurés à l'aide du modèle *Mesange* de la direction générale du Trésor, les impacts macroéconomiques d'une hausse des cotisations sociales sont différents selon que la hausse concerne les cotisations salariales ou patronales. **Une hausse des cotisations patronales constitue un choc d'offre négatif.** Elle accroît les coûts de production en renchérissant le coût du travail et pèse de ce fait sur la demande de travail par les entreprises. Elle dégrade la compétitivité des entreprises exposées à la concurrence internationale et est donc susceptible de détruire des emplois. Elle conduit à des hausses de prix pour les entreprises protégées de la concurrence internationale. Selon le modèle *Mesange*, une augmentation des cotisations patronales de 7 Md€, soit 0,2 point de PIB, se traduirait l'année suivante par une perte de 0,13 point de PIB et la destruction de 57 000 emplois. À horizon de cinq ans, la richesse nationale serait dégradée de 0,25 point de PIB et 85 000 emplois seraient détruits.

Une hausse des cotisations salariales constitue un choc négatif de demande car elle appauvrit les salariés si elle n'est pas compensée par une hausse des salaires. Le salaire net réel perçu est réduit, entraînant une baisse de la consommation, donc de l'activité et de l'emploi à terme. Selon le modèle *Mesange*, une augmentation des cotisations salariales de 7 Md€ se traduirait l'année suivante par une perte de 0,17 point de PIB et la destruction de 32 000 emplois. À moyen terme, la baisse du pouvoir d'achat des ménages entraîne une pression à la hausse sur les salaires, ce qui réduit les effets sur la demande mais les accroît sur l'offre. À horizon de cinq ans, la richesse nationale serait réduite de 0,19 points et

¹³⁴ À cela s'ajoutent des cotisations au régime complémentaire qui s'appliquent sur la partie des salaires supérieure au plafond de la sécurité sociale.

¹³⁵ Les entreprises sont exonérées de ces cotisations en tout ou partie pour les salaires allant jusqu'à 1,6 Smic.

73 000 emplois seraient détruits. Dans les deux cas, à horizon de cinq ans, la richesse détruite par un tel prélèvement supplémentaire serait comparable ou supérieure à son rendement.

III - Agir sur les conditions d'indexation des pensions de retraite

Le niveau des retraites versées dépend de deux composantes : le montant des droits défini lors de la liquidation de la pension et l'évolution de ces droits en cours de service, après leur liquidation¹³⁶. Les règles de revalorisation des droits en cours de service diffèrent entre les pensions de base et complémentaires. Les pensions de base sont indexées sur les prix, sauf disposition législative contraire. Les pensions complémentaires sont gérées par les partenaires sociaux. Sur la base des dépenses prévisionnelles des régimes de retraite de base en 2025, qui s'élèvent à 288 Md€, une sous-indexation d'un point des pensions par rapport à l'inflation permettrait une économie de 2,9 Md€ pour cette même année, y compris pour les régimes équilibrés par l'État.

Un pilotage des dépenses de retraite en cohérence avec des tendances démographiques et économiques de long terme peut difficilement être mis en œuvre de manière annuelle. Pour le régime complémentaire des salariés du privé, l'Agirc-Arrco, les orientations stratégiques sont établies par périodes de quatre ans. Depuis l'accord national interprofessionnel du 17 novembre 2017, la revalorisation des pensions est fixée « *en fonction du taux d'évolution du salaire moyen des ressortissants du régime éventuellement corrigé d'un facteur de soutenabilité [...] et tenant compte de la situation économique et de l'évolution démographique* ». Dans le nouvel accord conclu le 5 octobre 2023 jusqu'en 2027, la valeur de service du point fait intervenir un coefficient correcteur de soutenabilité de 0,40 point en déduction de l'inflation. Si un tel facteur de soutenabilité était appliqué à la revalorisation des retraites de base sur les quatre prochaines années, soit de 2026 à 2029, l'économie en résultant serait de 3,1 Md€ en moyenne annuelle.

À court terme, d'autres règles de pilotage peuvent permettre de moduler la revalorisation des pensions en cas d'évolutions défavorables, notamment quand la masse des salaires n'augmente pas assez pour couvrir les dépenses de pensions. Par exemple, en Allemagne, une clause de protection (*Schutzklausel*) interdit de diminuer les pensions sur une année donnée, mais la baisse qui aurait dû leur être appliquée en application du coefficient correcteur de soutenabilité est lissée par une moindre revalorisation des pensions les années suivantes.

Sur le plan macro-économique l'effet d'une sous-indexation des pensions est une question débattue, les modèles utilisés (notamment le modèle *Mesange* utilisé par la direction générale du Trésor) distinguant mal les effets selon les prestations sociales. La propension moyenne à consommer des retraités est en effet plus faible que celle des autres bénéficiaires de transferts sociaux puisque leur taux d'épargne moyen est d'environ 25 % de leur revenu disponible en 2024 et est plus élevé que celui des autres classes d'âge. L'impact sur l'économie d'une moindre revalorisation des pensions serait donc faible, dès lors qu'elles ne constituent qu'une partie du revenu disponible des retraités et que ceux-ci, en moyenne, en épargnent une fraction significative.

¹³⁶ Ces deux variables ne concernent pas le même public. Le montant de pension à la liquidation concerne les nouveaux retraités, alors que l'indexation des pensions en cours de service concerne tous ceux qui ont liquidé leur pension.

Conclusion

Les perspectives financières projetées à l'horizon 2045 pour les retraites dans le présent rapport sont préoccupantes. Après une période de stabilisation du déficit hors inflation autour de 5 Md€ jusque vers 2030, les effets favorables sur l'équilibre du système liés à la réforme de 2023 devraient s'affaiblir et le déficit global se dégrader nettement pour atteindre un montant de l'ordre de 15 Md€ en 2035 et de 30 Md€ en 2045. Deux régimes seraient particulièrement déficitaires : le régime général et celui des agents de la fonction publique locale et hospitalière. Ni une productivité du travail par tête plus élevée que l'hypothèse retenue (1 % par an au lieu de 0,7 %), ni la réduction à terme du taux de chômage à 5 % (au lieu de 7 %) ne permettraient de réduire significativement les efforts à conduire pour revenir vers l'équilibre.

L'accumulation de ces déficits aurait pour effet le gonflement d'une dette qui atteindrait, en 2045, 350 Md€ pour le régime général et 120 Md€ pour le régime des agents des fonctions publiques locale et hospitalière. L'existence de ces dettes viendrait compromettre la trajectoire des finances publiques et serait contradictoire avec le principe même de la répartition, qui suppose que, pour chaque génération, les actifs financent les pensions des retraités au même moment, sans rejeter une partie de ce financement sur les générations suivantes.

La projection met aussi en évidence plusieurs points positifs.

Tout d'abord, le système de retraites resterait protecteur pour les retraités. Les pensions devraient certes moins augmenter que les revenus des actifs mais leur montant moyen devrait continuer à évoluer favorablement hors inflation. Par rapport aux autres pays de l'OCDE, les retraités en France resteraient donc en moyenne dans une situation relativement plus favorable pendant toute la période.

En outre, la durée pendant laquelle une personne est à la retraite ne diminuerait pas par rapport à la situation actuelle malgré le recul de l'âge de départ en retraite lié à l'application de la réforme de 2023. L'âge de départ plus tardif serait compensé par une hausse équivalente de l'espérance de vie.

Enfin, seuls les deux régimes précités seraient en difficulté. Ceux des non-salariés resteraient dans une situation favorable. Pour les régimes complémentaires, leur excédent tendanciel devrait remonter après une période proche de l'équilibre jusque vers 2030, ce qui pourrait offrir des marges de manœuvre aux partenaires sociaux.

La contribution de l'État pour financer les retraites de la fonction publique d'État et les régimes spéciaux devrait rester stable hors inflation, ce qui diminuerait son poids dans le PIB. Cela suppose toutefois que les hypothèses strictes retenues d'évolution du nombre de fonctionnaires et de leurs traitements soient respectées.

Pour sauvegarder ces points positifs et rétablir les équilibres financiers du système de retraite, les partenaires sociaux et l'État disposent de plusieurs leviers. Ceux-ci diffèrent

dans leurs effets financiers et dans leurs impacts sur l'âge effectif de départ à la retraite ou encore sur le niveau de vie des actifs et des retraités.

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.

Liste des abréviations et définitions

AAH.....	Allocation aux adultes handicapés (prestation sociale versée aux personnes en situation de handicap ou atteintes d'une maladie chronique)
Across.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale (caisse nationale des Urssaf)
Agirc-Arrco...	Association générale des institutions de retraite des cadres - association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (régime de retraite complémentaire obligatoire des salariés du secteur privé)
AOD.....	Âge d'ouverture des droits (âge avant lequel, sauf exceptions, la liquidation de la pension de retraite ne peut pas intervenir)
Aspa.....	Allocation de solidarité aux personnes âgées (prestation mensuelle accordée aux retraités ayant de faibles ressources et vivant en France)
ASS.....	Allocation de solidarité spécifique
AVPF.....	Assurance vieillesse des parents au foyer (assurance qui concerne les personnes qui ne travaillent pas ou qui réduisent leur activité professionnelle pour élever leurs enfants ou s'occuper d'un enfant ou d'un parent en situation de handicap)
Cades.....	Caisse d'amortissement de la dette sociale (organisme qui s'est vu transférer le montant de la dette sociale, avec pour mission de la rembourser)
CANSSM.....	Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines
CAS.....	Compte d'affectation spéciale (au sein du budget de l'État)
Cavimac.....	Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes
CCSS.....	Commission des comptes de la sécurité sociale
Cnav.....	Caisse nationale d'assurance vieillesse (caisse nationale du régime général)
CNAVPL.....	Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales
CNBF.....	Caisse nationale des barreaux français (organisme de gestion des pensions de retraite des avocats)
Cnieg.....	Caisse nationale des industries électriques et gazières
CNRACL.....	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (qui couvre également les fonctionnaires des hôpitaux)
COR.....	Conseil d'orientation des retraites
CRPCEN.....	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
CRPNAC.....	Caisse de retraite complémentaire des personnels navigants de l'aéronautique civile
CRRFOM.....	Caisse de retraites des régies ferroviaires d'outre-mer
CSG.....	Contribution sociale généralisée
DAR.....	Durée d'assurance requise (durée prise en compte pour le calcul de la pension)
Dares.....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles)
Drees.....	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles)
DSS.....	Direction de la sécurité sociale (ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles)

Énim	Établissement national des invalides de la marine
ETP	Équivalent temps plein
FPE	Fonction publique de l'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FRR	Fonds de réserve pour les retraites (établissement qui investit les sommes qui lui sont confiées pour participer au financement du système de retraites)
FPT	Fonction publique territoriale
FSPOEIE	Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État
FSV	Fonds de solidarité vieillesse (établissement qui assure le financement des allocations du minimum vieillesse et d'autres avantages de retraites relevant de la solidarité nationale, qui doit être supprimé à compter du 1 ^{er} janvier 2026)
GVT	Glissement vieillesse technicité (effet sur la masse salariale des avancements dans la grille indiciaire et des remplacements des fonctionnaires partant en retraite par des fonctionnaires plus jeunes)
Insee	Institut national des statistiques et des études économiques
HCFP	Haut conseil des finances publiques (institution indépendante du Gouvernement et du Parlement, chargée de rendre des avis sur les trajectoires budgétaires)
Ircantec	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
Medef	Mouvement des entreprises de France
Md€	Milliards d'euros
M€	Millions d'euros
MSA	Mutualité sociale agricole (sécurité sociale des professions agricoles)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Pass	Plafond annuel de la sécurité sociale (montant maximum des rémunérations ou gains pris en compte pour le calcul de certaines cotisations)
PIB	Produit intérieur brut
PSMT	Plan budgétaire et structurel à moyen terme (document du Gouvernement présentant la trajectoire des finances publiques et transmis à la Commission européenne)
Rafp	Retraite additionnelle de la fonction publique (régime de retraite obligatoire par points des fonctionnaires de l'État, territoriaux, hospitaliers)
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RCI	Retraite complémentaire des travailleurs indépendants
RSA	Revenu de solidarité active
Risp	Régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires
Seita	Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SRE	Service des retraites de l'État (service à compétence nationale rattaché à la direction générale des finances publiques, en charge de la gestion des retraites des fonctionnaires de l'État)
UIMM	Union des industries et métiers de la métallurgie
Urssaf	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Annexes

Annexe n° 1 : hypothèses de construction des projections du chapitre II	84
Annexe n° 2 : hypothèses des scénarios du chapitre III de modification de l'âge légal d'ouverture des droits et de la durée d'assurance requise	92
Annexe n° 3 : scénarios symétriques de modification d'un trimestre de l'âge légal d'ouverture des droits ou de la durée d'assurance requise.....	94

Annexe n° 1 : hypothèses de construction des projections du chapitre II

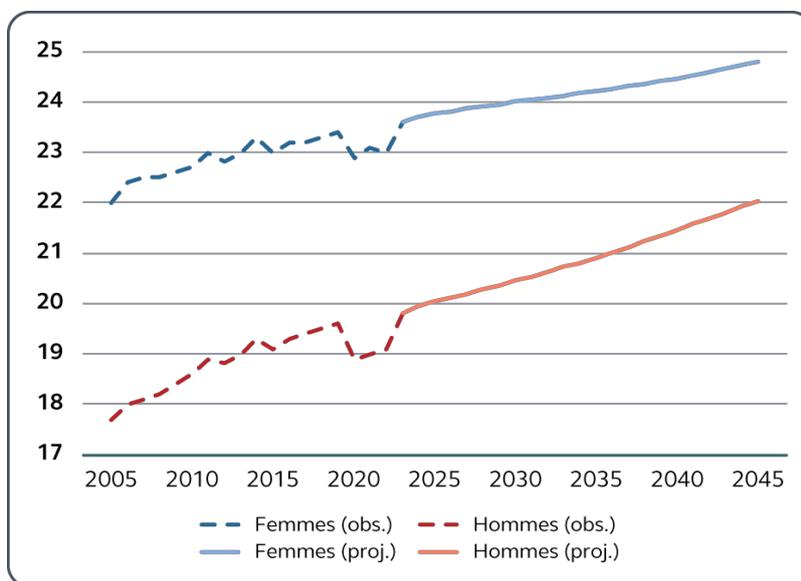
Trois paramètres principaux ont une influence sur le système de retraites, l'évolution de la démographie (naissances, décès, immigration), les conditions économiques (productivité des actifs et chômage) et la place occupée par la fonction publique dans la masse des traitements et salaires. La projection intègre par ailleurs toutes les informations réglementaires connues à la date de rédaction du rapport.

1. Des hypothèses démographiques qui s'appuient sur les projections de l'Insee

La démographie intervient sur l'équilibre des régimes de retraite, en agissant sur la population des pensionnés et sur la population active cotisante. Les hypothèses concernent, sur le premier point, l'évolution de l'espérance de vie et sur le deuxième, l'évolution de la natalité et des phénomènes migratoires. La natalité ne joue toutefois pas dans la projection de la Cour car les enfants nés à partir de 2025 ne modifieront pas significativement la population active jusqu'en 2045.

Concernant l'espérance de vie à 65 ans, la Cour reprend, comme le conseil d'orientation des retraites dans son dernier rapport, le scénario démographique central de l'Insee¹³⁷, qui suppose une augmentation d'une demi-année par décennie pour les femmes et d'une année par décennie pour les hommes. L'espérance de vie à 65 ans, de 23,6 ans pour les femmes et de 19,8 ans pour les hommes en 2023, atteindrait 24,8 ans pour les femmes (+ 1,2 an) et 22,0 ans pour les hommes (+ 2,2 ans) en 2045, soit + 1,7 an en moyenne.

Graphique n° 34 : espérance de vie des femmes et des hommes à 65 ans



Source : Cour des comptes, scénario central des projections démographiques de l'Insee

¹³⁷ Projections de population 2021-2070, Insee Résultats, novembre 2021.

Le solde migratoire est la différence entre le nombre de personnes entrées sur le territoire français et qui en sont sorties. Il a connu des évolutions volatiles au cours des 25 dernières années : il s'est établi en moyenne à + 68 000 personnes par an entre 1996 et 2016 puis a fortement augmenté pour atteindre + 223 000 en 2020, dernière année observée. L'hypothèse centrale retenue par l'Insee, reprise par la Cour et le conseil d'orientation des retraites dans son dernier rapport, est celle d'un retour au tendanciel d'avant 2016, soit + 70 000 par an.

À horizon de vingt ans, une plus forte immigration de travail a pour effet d'augmenter les cotisations versées par la population active et d'accélérer la croissance, ce qui améliore le solde du système de retraites¹³⁸. L'augmentation de l'espérance de vie, au contraire, augmente le coût du système de retraites. Le conseil d'orientation des retraites a mesuré, dans son rapport de juin 2024, les effets sur l'équilibre du système de retraites d'une modification des hypothèses d'espérance de vie et de solde migratoire.

Tableau n° 9 : écart sur le solde du système de retraites par modification des hypothèses démographiques du scénario de référence (en Md€ 2024)

	2035	2045
<i>Espérance de vie à 65 ans</i> (Scénario de référence + / - 1,5 an entre 2023 et 2045)		
+ 0,3 an entre 2023 et 2045	+ 8,0	+ 19,1
+ 3,3 ans entre 2023 et 2045	- 7,7	- 20,5
<i>Solde migratoire</i> (Scénario de référence + / - 50 000 par an)		
+ 20 000 par an	- 2,7	- 8,8
+ 120 000 par an	+ 3,8	+ 9,8

*Note : hypothèses démographiques hautes et basses de l'Insee.
Source : Conseil d'orientation des retraites*

Par rapport au scénario central d'une progression de l'espérance de vie de 1,8 ans entre 2025 et 2045, la première sensibilité revient à faire l'hypothèse soit qu'elle n'augmenterait quasiment plus sur la période (+ 0,3 an) sous l'effet d'une mortalité plus importante (épidémies...), soit qu'elle progresse de 3,3 ans du fait de progrès médicaux importants pour le grand âge.

De la même façon, par rapport au scénario central de l'Insee d'une immigration de 70 000 personnes par an, la sensibilité fait l'hypothèse soit d'un quasi-arrêt de l'immigration (limitée à 20 000 par an sur la période) soit d'un niveau de 120 000 migrants par an, plus proche de la tendance de ces dernières années.

¹³⁸ À plus long terme, les migrations ont aussi un impact sur la population des pensionnés, ce qui rééquilibre l'effet sur le système de retraites, mais ce phénomène reste négligeable à horizon de vingt ans. Les projections prennent principalement en compte la structure par âge des migrants.

2. Des hypothèses économiques de court terme qui reprennent celles du Gouvernement les plus récentes

Les hypothèses économiques de court terme reposent sur le plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029 (PSMT 2025) du Gouvernement, actualisé par celles de janvier 2025 s'agissant des années 2024 et 2025. Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) du 9 octobre 2024 a jugé que le scénario de PIB potentiel sous-jacent « *quoiqu'encore un peu optimiste, est désormais raisonnable* ». La prévision de croissance effective pour 2025, actualisée en janvier 2025, est, quant à elle, jugée « *atteignable mais un peu optimiste* ». Le HCFP relève notamment que la prévision de masse salariale pour 2025 est un peu optimiste.

Tableau n° 10 : indicateurs économiques 2024-2028 (évolution annuelle en %)

	2024	2025	2026	2027	2028
<i>PIB effectif en volume</i>	1,1 %	0,9 %	1,4 %	1,5 %	1,5 %
<i>PIB potentiel</i>	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %
<i>Indice des prix à la consommation</i>	2,0 %	1,4 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
<i>Masse salariale privée des branches marchandes non agricoles (en valeur)</i>	3,0 %	2,5 %	3,1 %	3,4 %	3,4 %

Source : direction générale du Trésor

Les projections se fondent désormais sur la comptabilité nationale en base 2020, alors que celles sur lesquelles le conseil d'orientation des retraites s'est fondé en juin 2024 étaient basées sur la comptabilité nationale en base 2014. De ce fait, les résultats obtenus ne sont pas directement comparables avec les projections précédemment réalisées.

L'effet du passage des comptes nationaux en base 2020¹³⁹

En mai 2024, et conformément aux préconisations d'Eurostat, les comptes nationaux sont passés en base 2020 (ils étaient auparavant en base 2014). Ce changement de base a conduit à réviser de 0,9 point à la hausse la croissance pour la période 2020-2023. Dans le même temps, l'évolution du volume d'heures travaillées a été revu à la baisse de 0,4 point. Ce double mouvement a conduit à rehausser la productivité passée, ce qui est pris en compte dans la prévision des salaires futurs. La prévision de la masse salariale par le Gouvernement est, partant, plus dynamique à court terme notamment pour 2024.

3. Des hypothèses économiques de long terme définies par la Cour

Les deux hypothèses économiques les plus déterminantes sur l'évolution du coût du système de retraites sont celles relatives à la productivité horaire du travail et au chômage.

En effet, en supposant un partage de la valeur ajoutée constant entre le travail et le capital, l'évolution de la productivité horaire du travail détermine la progression des salaires hors inflation des personnes actives. Étant donné que les retraites sont indexées sur l'inflation, plus

¹³⁹ INSEE, Les comptes nationaux, passent en base 2020, juillet 2024.

la productivité horaire augmente rapidement, plus l'écart croît entre les salaires des actifs et les pensions des retraités et moins le système de pensions pèse sur l'économie¹⁴⁰. L'hypothèse de chômage détermine la part de la population active qui est au travail et qui contribue donc au financement des retraites et à la croissance.

La projection de la productivité à long terme est rendue difficile par l'interprétation de son évolution récente. Depuis 2019, elle progresse moins en France que dans les autres pays de l'Union européenne, lesquels décrochent collectivement vis-à-vis des États-Unis. Une étude récente de l'Insee¹⁴¹ chiffre l'écart total entre les périodes 2011-2019 et 2019-2023 à 5,5 points, et, par rapport aux autres pays européens, à 4,5 points. Trois principaux facteurs explicatifs sont avancés par l'Insee pour expliquer cette diminution :

l'enrichissement de la croissance en emplois peu productifs avec, notamment, la montée en puissance de l'apprentissage ;

la rétention de main d'œuvre dans certains secteurs qui ont vu leur production diminuer (aéronautique, énergie et commerce) ;

le recul de la productivité par tête dans le secteur non marchand, notamment la santé.

L'Insee considère que la majorité de ces phénomènes sont pérennes sauf, en partie, la rétention de main d'œuvre. Pour l'avenir, elle estime que les gains de productivité devraient revenir à la tendance antérieure, sans rattrapage en niveau, soit 0,7 % sur la période 2009-2020.

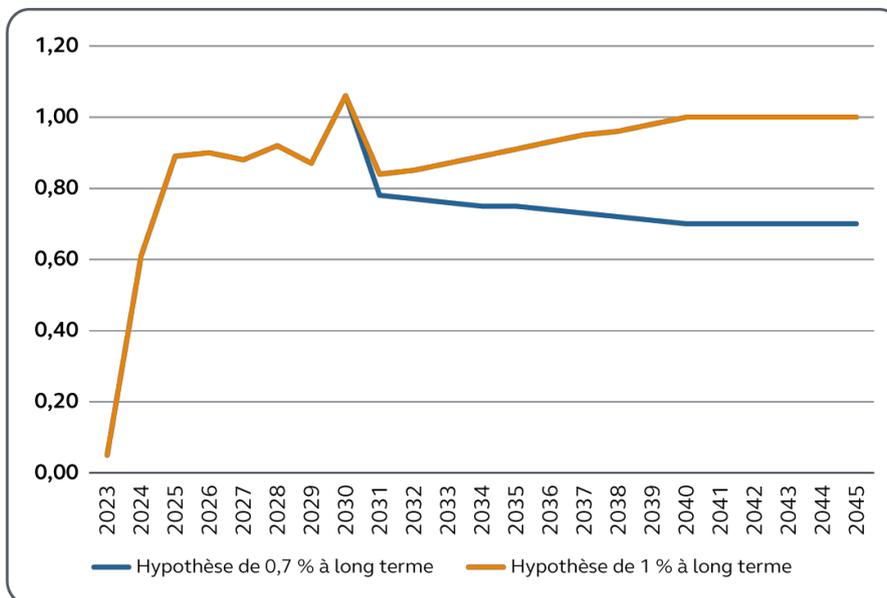
Compte tenu du caractère central de cette hypothèse, la Cour a retenu deux scénarios à long terme : une hypothèse prudente de 0,7 % par an et une hypothèse plus optimiste de 1 % par an, que le conseil d'orientation des retraites a retenue pour son scénario de référence en juin 2024 et qui suppose en creux, au sein de l'Union européenne, un rattrapage à terme d'une partie des gains de productivité acquis aux États-Unis¹⁴². Le groupe de travail européen sur le vieillissement des populations, qui rassemble des représentants de la Commission européenne et des États membres, a retenu une hypothèse intermédiaire pour l'Union européenne de 0,76 % par an entre 2025 et 2045.

Le raccordement de l'hypothèse de court terme du Gouvernement et des deux trajectoires de long terme de la Cour des comptes conduit à un ressaut de la productivité en 2030, qui a toutefois peu de conséquences sur les trajectoires à 2045.

¹⁴⁰ En prenant en compte toutefois le fait que les actifs bénéficient alors de pensions plus élevées, lorsqu'ils partent en retraite, que les retraités plus âgés.

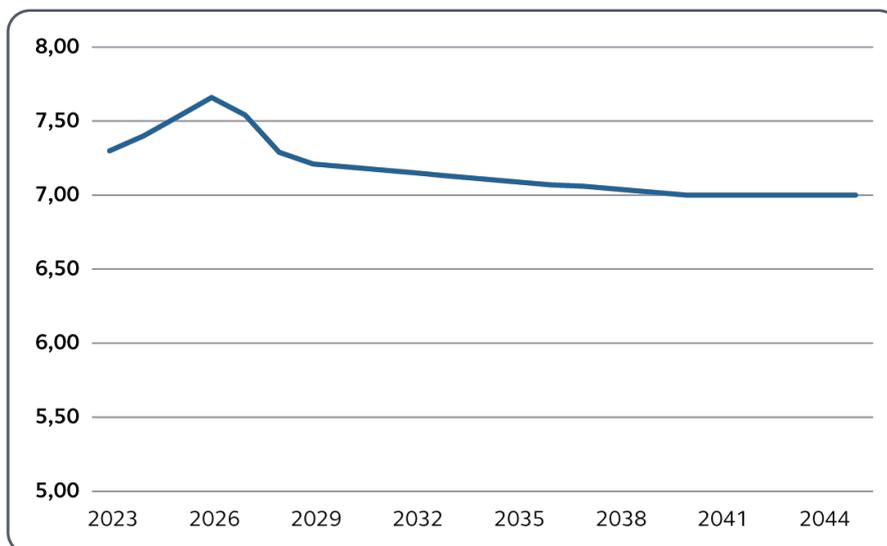
¹⁴¹ « À la recherche des gains de productivité perdus depuis la crise sanitaire », blog de l'Insee, juillet 2024.

¹⁴² La productivité par tête a augmenté de 1,3 % par an en moyenne entre 2000 et 2019 aux États-Unis.

Graphique n° 35 : trajectoire de la productivité du travail par tête (en %)

Source : Cour des comptes

Le taux de chômage de long terme a été retenu à un niveau proche de celui observé actuellement, soit 7 %¹⁴³.

Graphique n° 36 : trajectoire du taux de chômage (en %)

Source : Cour des comptes

¹⁴³ Selon les dernières données de l'Insee, publiées le 13 novembre 2024, il était de 7,4 % de la population active au troisième trimestre 2024 (hors Mayotte). Il était de 7,1 % fin 2022 et début 2023.

4. Une hypothèse de modération des effectifs et rémunérations de la fonction publique

Concernant la trajectoire d'effectifs cotisants entre 2023 et 2040, les hypothèses sont différentes pour chacun des trois versants de la fonction publique :

- pour l'État, l'effectif cotisant au régime de ses fonctionnaires civils et militaires est projeté stable après prise en compte des départs en retraite des fonctionnaires encore employés par La Poste et Orange ;
- pour l'hôpital, 5 500 agents seraient recrutés entre 2023 et 2027, en raison de la mise en œuvre du Ségur de la santé de 2020. L'effectif cotisant est ensuite stable jusqu'en 2040 ;
- pour les collectivités territoriales, l'effectif cotisant est stable jusqu'en 2040.

À partir de 2040, l'effectif cotisant total est supposé évoluer comme le reste de la population active, que le conseil d'orientation des retraites projette en recul de 0,63 % entre 2040 et 2045 (- 26 216 cotisants entre 2040 et 2045).

Tableau n° 11 : projection de l'évolution des effectifs cotisants des trois versants de la fonction publique entre 2023 et 2045

	FPE hors La Poste et Orange	La Poste et Orange	FPH	FPT	Total
<i>Effectif 2023</i>	1 973 110	65 580	805 674	1 385 815	4 230 180
<i>Variation 2023 / 2045</i>	- 12 400	- 65 560	+ 404	- 8 709	- 86 266
<i>Effectif 2045</i>	1 960 710	20	806 078	1 377 106	4 143 914

Source : direction du budget / COR, traitement Cour des comptes

Pour la fonction publique d'État, cette hypothèse est cohérente avec l'évolution récente : entre 2017 et 2022, hors effet du départ en retraite des fonctionnaires de La Poste et Orange, l'effectif cotisant a diminué de 3 802 ETP. Sur la même période, la réduction a été de 14 231 ETP pour la fonction publique hospitalière et de 16 228 ETP pour la fonction publique territoriale, ce qui est plus fort que l'hypothèse retenue pour la projection.

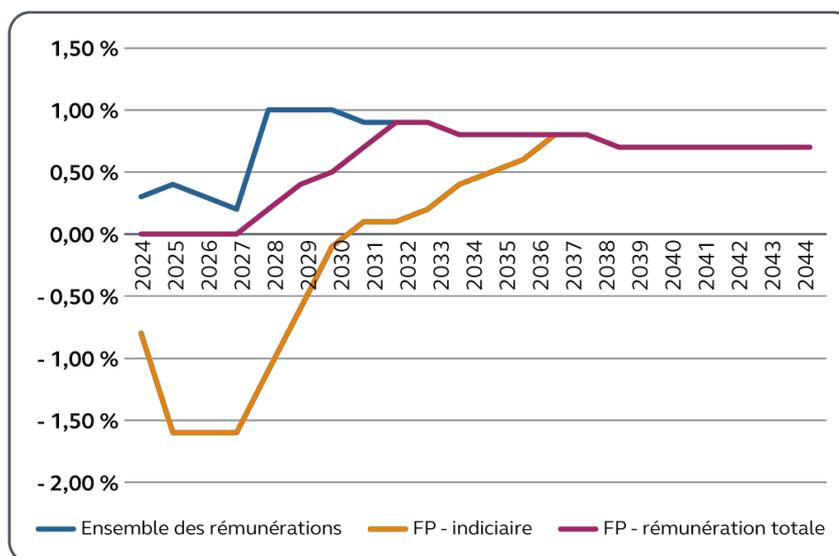
En termes de rémunération des fonctionnaires, les hypothèses établies par la direction du budget, communes aux trois versants de la fonction publique, distinguent les traitements indiciaire et indemnitaire et trois périodes successives :

- entre 2025 et 2027, la valeur du point d'indice serait gelée ; la rémunération totale progresserait comme l'inflation grâce aux effets de structure (GVT¹⁴⁴ de 0,1 % par an) et à des revalorisations indemnitaires ;
- entre 2027 et 2032, le taux de croissance des rémunérations rejoindrait progressivement celui de l'ensemble des salaires de l'économie ;
- entre 2032 et 2045, le taux de croissance des rémunérations serait équivalent à celui de l'ensemble des salaires de l'économie.

¹⁴⁴ Le glissement-vieillesse-technicité (GVT) décrit les effets sur la masse salariale des avancements dans la grille indiciaire et des remplacements des fonctionnaires partant en retraite par des fonctionnaires plus jeunes.

Les rémunérations des agents publics progresseraient ainsi moins vite que l'ensemble des rémunérations de l'économie jusqu'en 2032. À rémunération égale en 2024, il en résulterait une différence de l'ordre de 3,5 % en 2045.

Graphique n° 37 : projection du taux de croissance des rémunérations hors inflation



Source : direction du budget / COR, traitement Cour des comptes

L'hypothèse d'un taux de GVT de 0,1 % par an jusqu'en 2040 est peu cohérente avec la période récente. Le GVT a en effet progressé en moyenne de 0,4 % par an entre 2017 et 2023 et n'a jamais été inférieur à 0,15 % depuis 2008. La direction du budget explique ce taux faible par l'augmentation attendue des départs à la retraite dans les prochaines années.

5. Une projection conforme à l'état du droit début février 2025

La projection prend en compte la mise en œuvre des textes suivants :

- La loi n° 2023-270 du 14 avril 2023, incluant notamment le recul de l'âge minimal d'ouverture des droits de 62 à 64 ans à partir de la génération née en 1968, l'accélération de l'augmentation de la durée d'assurance requise jusqu'à 172 trimestres à partir de la génération née en 1965, l'aménagement du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue, la revalorisation des petites pensions et la fermeture de régimes spéciaux (Banque de France, industries électriques et gazières, clercs et employés de notaires, RATP), qui n'accueilleront plus de nouveaux affiliés. Les taux de cotisations patronales dé plafonnées, portant sur l'intégralité du salaire, ont été relevés de 0,12 point en 2024 et le seront à nouveau de 0,06 point en 2026 en contrepartie d'une baisse équivalente des taux de cotisation au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.
- L'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2023, qui a supprimé les bonus et malus temporaires sur les retraites complémentaires et déterminé les valeurs d'achat et de service du point pour les exercices 2024 à 2026, y compris son annexe, non engageante pour les

partenaires sociaux gestionnaires du régime, qui trace les perspectives de ces valeurs pour les exercices 2027 à 2038.

- Le décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025, qui augmente de douze points le taux de cotisation patronale pour les employeurs d'agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière entre 2025 et 2028.

En revanche, la dernière loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 du 10 février 2025, incluant notamment des dispositions de revalorisation des retraites agricoles, n'a pas été prise en compte en raison de contraintes de délai pour le présent rapport.

Annexe n° 2 : hypothèses des scénarios du chapitre III de modification de l'âge légal d'ouverture des droits et de la durée d'assurance requise

Trois simulations de variations de l'âge d'ouverture des droits (AOD) et deux de la durée d'assurance requise (DAR) pour le taux plein ont été exécutées.

Les simulations ont été réalisées à l'aide de l'outil de micro-simulation Prisme, qui a servi à l'élaboration de l'étude d'impact de la réforme de 2023. La méthode, dite déterministe, utilisée consiste à fixer des hypothèses de comportement de départ en fonction de certaines caractéristiques, et à les appliquer systématiquement aux individus les présentant.

Lorsqu'un assuré avance sa date de départ par rapport au scénario avec réforme de 2023, les différents salaires et reports au compte (emploi, chômage, maladie...) qu'il devait obtenir ont été supprimés en fonction de sa nouvelle date de liquidation. Lorsqu'un assuré recule son départ, il a été supposé demeurer dans la même situation vis-à-vis de l'activité et avoir un salaire (s'il est en emploi) qui progresse au rythme de l'évolution du salaire moyen par tête. Il n'y a ni effet de substitution (la situation des actifs plus jeunes demeure inchangée), ni effet horizon (les comportements d'activité des assurés avançant leur départ ne sont pas modifiés avant leur nouvel âge de départ).

Les scénarios entrent en principe en vigueur pour la génération 1964 sauf pour les deux scénarios d'augmentation de l'AOD et de la DAR qui entrent en vigueur à l'issue de la montée en puissance de la réforme de 2023, soit à partir de la génération 1969 pour l'AOD et de la génération 1966 pour la DAR.

Pour l'ouverture des droits des retraites anticipées pour carrières longues, lorsque l'AOD augmente, les bornes d'âges sont translatées ; lorsque l'AOD diminue, les bornes d'âge sont inchangées.

Les bornes d'âge des catégories actives et super-actives des régimes de fonctionnaires et spéciaux sont translatées au même rythme que l'AOD de droit commun tout en conservant le décalage entre les générations appliqué pour la réforme 2023.

Pour les invalides et inaptés, l'AOD reste à 62 ans dans tous les scénarios. Les hausses ou les baisses de DAR leur sont en revanche appliquées.

Le calendrier de la montée en charge pour les assurés de droits communs est présenté dans le tableau ci-après.

Tableau n° 12 : simulation à +/- 1 an d'AOD ou de DAR, calendrier de montée en charge

Génération	Réforme 2023		AOD ou DAR -- 1 an		AOD ou DAR + 1 an		AOD + 1 an variante symétrique
	AOD années	DAR trimestres	AOD années	DAR trimestres	AOD années	DAR trimestres	AOD années
Janv-août 1961	62	168	62	168	62	168	62
Sept-déc 1961	62,25	169	62,25	169	62,25	169	62,25
1962	62,5	169	62,5	169	62,5	169	62,5
1963	62,75	170	62,75	170	62,75	170	62,75
1964	63	171	63	169	63	171	63
1965	63,25	172	63	169	63,25	172	63,5
1966	63,5	172	63	168	63,5	173	64
1967	63,75	172	63	168	63,75	174	64,5
1968	64	172	63	168	64	175	65
1969	64	172	63	168	64,25	176	65
1970	64	172	63	168	64,5	176	65
1971	64	172	63	168	64,75	176	65
1972	64	172	63	168	65	176	65

Source : Cour des comptes

Annexe n° 3 : scénarios symétriques de modification d'un trimestre de l'âge légal d'ouverture des droits ou de la durée d'assurance requise

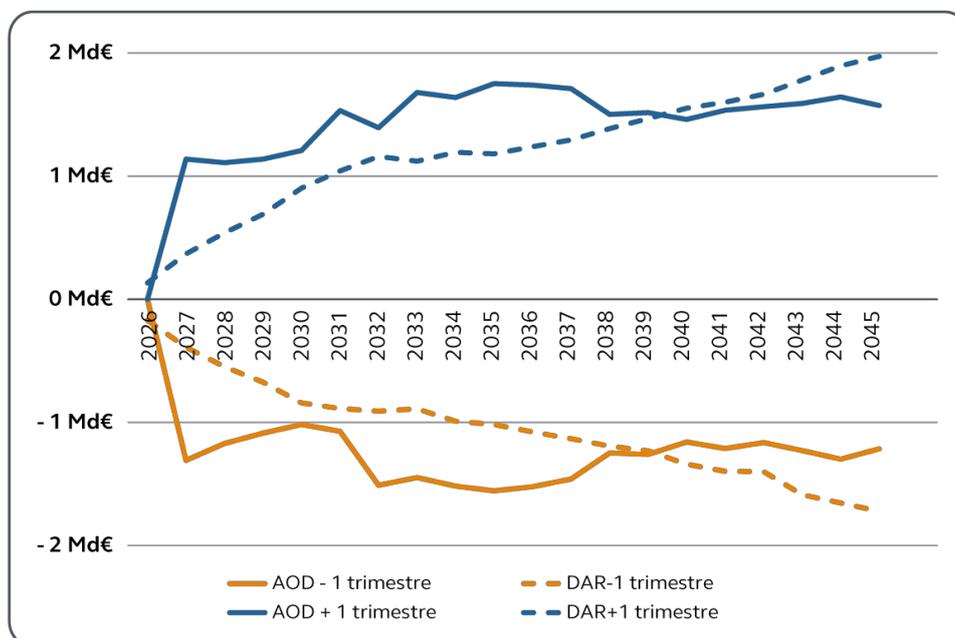
Les hypothèses de construction des deux scénarios de variation d'un trimestre en plus ou en moins pour l'AOD et pour la DAR concernent toutes la génération 1964, qui part en retraite en 2027 selon la réforme de 2023. L'écart constitué pour cette génération est maintenu stable pour les générations suivantes.

Tableau n° 13 : simulations d'écart à +/- 1 trimestre d'AOD ou de DAR

Génération	Réforme 2023		AOD + 1 trimestre	AOD - 1 trimestre	DAR + 1 trimestre	DAR - 1 trimestre
	AOD années	DAR trimestres	AOD années	AOD années	DAR trimestres	DAR trimestres
Janv-août 1961	62	168	62	62	168	168
Sept-déc 1961	62,25	169	62,25	62,25	169	169
1962	62,5	169	62,5	62,5	169	169
1963	62,75	170	62,75	62,75	170	170
1964	63	171	63,25	62,75	172	170
1965	63,25	172	63,5	63	173	171
1966	63,5	172	63,75	63,25	173	171
1967	63,75	172	64	63,5	173	171
1968	64	172	64,25	63,75	173	171
1969	64	172	64,25	63,75	173	171

Source : Cour des comptes

Graphique n° 38 : effets d'une modification d'un trimestre de l'AOD ou de la DAR sur le solde tous régimes du système de retraites



Note : les effets en recettes sur les cotisations sociales de retraite sont pris en compte et pas seulement les effets sur les dépenses de prestations. Les courbes décrivent donc des effets sur le solde des retraites tous régimes.

Source : Cour des comptes à partir des données du modèle Prisme de la Cnav

L'effet des modifications appliquées à un trimestre est de l'ordre de quatre fois inférieur à celui des modifications d'une année, ce qui est normal. On constate aussi une différence entre les scénarios à la hausse et ceux à la baisse, liée aux hypothèses de comportement pour les carrières longues.

Le point intéressant est la comparaison entre les scénarios d'AOD et de DAR. Les scénarios d'AOD dépassent le milliard d'euros d'impact sur le solde dès 2027 alors que, comme on l'a vu, la montée en puissance est plus progressive pour la DAR : le milliard d'euros d'impact est atteint à la hausse en 2030 et à la baisse en 2034 seulement. Les effets de la DAR sur le solde ne dépassent ceux de l'AOD, à la hausse comme à la baisse, qu'à partir de 2039.