

Perspectives

N°23/034 – 6 février 2023

FRANCE – Réforme des retraites (1/2)

Réformer les retraites, est-ce vraiment une urgence ?

- Cette note fait l'état des lieux du système de retraite actuel et de sa probable évolution avant prise en compte de la nouvelle réforme. Elle sera suivie dans les prochains jours d'une seconde note sur les enjeux de la réforme et ses alternatives.
- Les évolutions démographiques et le départ à la retraite lié au *papy-boom* dégradent le rapport entre le nombre de cotisants et de retraités.
- L'indexation des pensions sur l'inflation conduit à long terme à une baisse des pensions de retraite relativement aux revenus d'activité.
- Quelles que soient les hypothèses de prévision et la convention comptable retenue, le système de retraite serait déficitaire d'ici à 2030.
- Toutefois, selon la convention comptable choisie, les ressources allouées au système de retraite sont plus ou moins élevées, mais sans que cela n'influe sur le déficit public dans son ensemble.
- Ainsi, même en cas de croissance économique défavorable, les dépenses de retraite seraient globalement maîtrisées et représenteront un poids relativement stable (voire en baisse) dans le PIB.
- Le Conseil d'orientation des retraites n'est donc pas alarmiste sur la potentielle dégradation du système de retraite. Il alerte en revanche sur la dégradation des pensions dans le futur.
- Pour faciliter la lecture de cette note un peu technique, et pallier l'abondance de sigles parfois difficilement compréhensibles, un [lexique](#) est disponible en fin de note.

Projections démographiques et future dégradation des pensions

Rapport du COR, des hypothèses qui biaisent certains résultats

À l'horizon 2027, le COR est légalement tenu de baser ses prévisions sur les hypothèses présentées par le gouvernement dans le cadre du programme de stabilité (PSTAB) et de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2023-2027. Ainsi, le gouvernement table sur une croissance élevée d'ici à 2027 due notamment à une augmentation du taux d'emploi permise par les réformes de l'assurance-chômage et la réforme des retraites. Les projections du COR sur l'évolution du système actuel de retraite (donc sans réforme) se font ainsi dans un contexte économique où la réforme a effectivement été mise en place, soit une première incohérence.

En outre, le gouvernement prévoit un taux de chômage particulièrement bas à 5% en 2027 (niveau de « plein emploi »), soit une nette baisse par rapport au taux de chômage à 7,1% en métropole au troisième trimestre 2022. Si la réforme des retraites doit permettre à terme d'augmenter l'emploi, en particulier des seniors, ce type de réforme se traduit selon les modèles économiques par une hausse du chômage pendant plus de dix ans (modèle Mésange, DG Trésor). L'objectif de plein emploi paraît dès lors optimiste.

De plus, le COR n'accrédite pas l'hypothèse du gouvernement et table davantage sur un taux de chômage à 7% en 2032. Pour que le taux de chômage remonte entre 2028 et 2032, la croissance économique est ainsi particulièrement déprimée sur cette période.

Étant contraint par les hypothèses gouvernementales, le COR précise d'ailleurs qu'« Il s'agit là d'un artefact lié à la méthode de projection : rien ne permet d'anticiper que la conjoncture économique sera particulièrement déprimée sur la période 2028-2032. » Rapport du COR 2022, p. 7.

En résumé, nous aurions ainsi une croissance et un taux de chômage trop optimistes à l'horizon 2027 et une nette dégradation de la conjoncture pendant une phase de transition entre 2028 et 2032. **Cela conduit à une probable sous-estimation du déficit financier du système de retraite d'ici à 2027 et, à l'inverse, à une surévaluation du déficit pendant cette phase de transition.**

À plus long terme, les hypothèses de productivité sont toujours discutables, mais cohérentes avec les rapports précédents, saluons aussi le fait que le COR intègre désormais une hypothèse plus pessimiste de croissance de la productivité à 0,7% probablement plus pertinente que l'hypothèse haute précédemment utilisée (à +1,8%).

Deux conventions comptables pouvant donner des résultats assez différents sont également utilisées. Dans la convention EEC (Effort de l'État Constant), la part des contributions de l'État et des subventions d'équilibre en pourcentage du PIB est stable (au niveau de sa moyenne sur la période 2017-2021). Dans la convention EPR (Équilibre Permanent des Régimes), les contributions et subventions d'équilibre de l'État garantissent l'équilibre financier du régime de la fonction publique de l'État et des régimes spéciaux. Ces régimes revenant mécaniquement peu à peu à l'équilibre, l'effort de l'État diminue avec le temps.

Par souci de simplification, nous présenterons principalement les résultats en convention EPR dans la suite de cette note. Il s'agit généralement de la convention pour laquelle les projections d'évolution du solde du régime de retraite sont les plus négatives, de quoi justifier la mise en place d'une réforme.

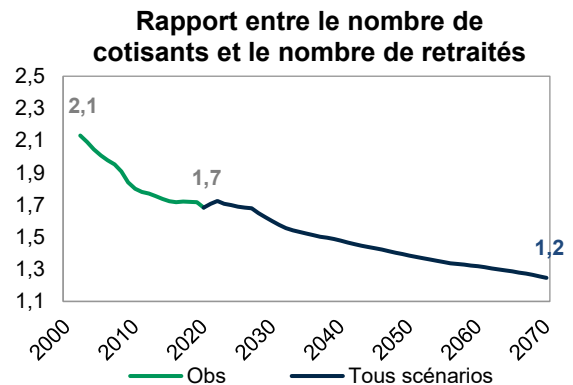
Moins de cotisants par retraités

La situation financière des régimes de retraite dépend principalement de trois facteurs : le rapport nombre de cotisants/nombre de retraités, le rapport niveau moyen des pensions/revenu d'activité moyen et le niveau des prélèvements sur les revenus d'activité.

Selon les projections du Conseil d'orientation des retraites (COR), le nombre de cotisants passerait de 28,8 millions en 2022 à environ 30 millions en 2032, avant de reculer lentement vers 28,9 millions en 2070. Cette population est quasi stagnante sur cette longue période, et même en léger recul du fait de la baisse de la natalité et en dépit d'un recul de l'âge effectif de départ à la retraite qui passerait de 62,3 ans en 2020 à 64 ans en 2040, compte tenu de la hausse du nombre de trimestres requis pour le taux plein et d'entrées plus tardives sur le marché du travail (le recul de l'âge de départ serait opéré encore plus rapidement avec l'accélération de la réforme Touraine de 2014 prévue dans le projet actuel).

Le nombre de retraités progresserait nettement en revanche, passant de 16,8 millions en 2020 à 23,1 en 2070. La hausse moyenne annuelle serait encore plus nette d'ici à 2035 (effet du *papy-boom*).

Cela conduit mécaniquement à une baisse du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités. Il s'établissait à 2,1 en 2002, est actuellement à 1,7 et serait à peu près stable d'ici à 2027, compte tenu des hypothèses très optimistes d'évolution de l'emploi, avant de décliner graduellement et d'atteindre 1,2 en 2070.

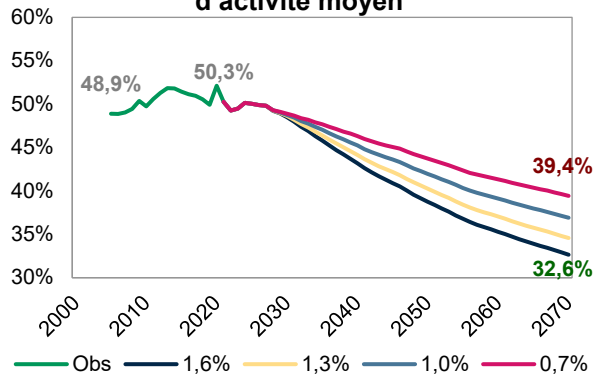


Sources : projections COR, comptes nationaux de l'INSEE – Septembre 2022

Vers une dégradation des pensions pour les futurs retraités

Dans le système actuel, le COR anticipe que la pension moyenne des retraités augmenterait légèrement en euros constants d'ici 2070 (effet noria, i.e. effet de remplacement des anciennes générations par des retraités aux pensions plus élevées). Mais la pension relative (rapport entre la pension moyenne brute et le revenu d'activité moyen brut), qui s'était accrue pendant de nombreuses années, décroîtrait, quel que soit le scénario retenu sur l'évolution de la productivité. Ce ratio a dépassé 51% dans les années 2010 et se dégraderait assez nettement dans tous les scénarios. En effet, suite aux réformes récentes, les droits à la retraite acquis en cours de carrière et les pensions sont indexés sur l'inflation, alors que les revenus salariaux évoluent plus rapidement (sauf en période d'inflation élevée comme en ce moment). Cela explique également la dégradation plus rapide du niveau des pensions par rapport aux revenus d'activité dans les scénarios où la croissance de la productivité est élevée, en effet, l'écart entre l'inflation et la croissance des salaires serait plus important dans ces scénarios.

Pension moyenne de l'ensemble des retraités, relative au revenu d'activité moyen



Sources : projections COR, comptes nationaux de l'INSEE – Septembre 2022

L'équilibre financier du système

Financement du système, les cotisations ne font pas tout

En théorie, dans un système de retraite par répartition à l'équilibre, les cotisations des actifs financent les pensions des retraités. Ce n'est pas tout à fait le cas dans notre système de retraite et les cotisations ne suffisent pas à financer l'ensemble des pensions à l'heure actuelle.

En 2021, les ressources du système des retraites se sont élevées à 346 Mds€ (COR 2022), des ressources composées à hauteur de 79% des cotisations des actifs (salariales et patronales) avec un taux de prélèvement global sur le revenu des actifs de 31,2%.

12% des ressources du système de retraite proviennent d'autres impôts et taxes affectés (ITAF). **Cette part est en hausse, notamment suite à la baisse des cotisations patronales** (avec notamment la transformation du CICE en baisses de charges qui affecte les retraites complémentaires et la suppression des cotisations

patronales au régime général au niveau du Smic), compensée entre autres par une hausse des affectations de TVA depuis 2019. Le reste des ressources provient de la rémunération d'actifs financiers, du fonds de solidarité vieillesse (financé par la CSG) et d'autres transferts et de recours à la dette en cas de déficit.

Notons toutefois que la structure du financement des régimes de retraite diffère d'un statut à l'autre et selon les régimes.

Cas général, la cotisation d'un salarié du privé

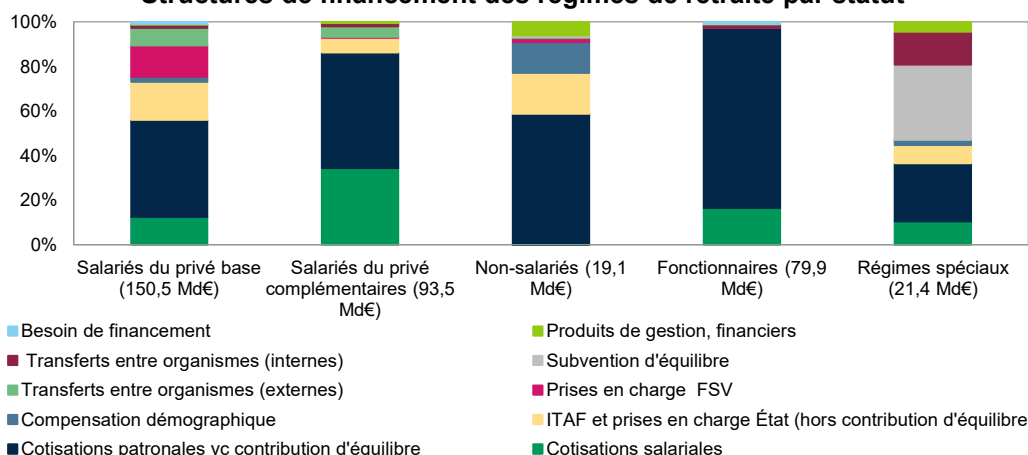
La cotisation des salariés du privé est divisée entre la cotisation au régime de base, celle au régime complémentaire (Agirc-Arrco) et des cotisations d'équilibre. Un léger supplément de cotisation est demandé aux cadres, c'est la cotisation Apec. Ces cotisations sont calculées sur la base du salaire de la personne concernée et du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) qui correspond actuellement à un revenu annuel brut de 43 992 € (soit 3 666 € mensuels).

Dans le cas général d'un salarié non cadre gagnant moins d'un PASS (c'est-à-dire la grande majorité des salariés), le taux de cotisation vieillesse (salariale et patronale) est ainsi de 28,12% du salaire brut (15,45 + 2,3 + 7,87 + 2,15 + 0,35).

Cotisations retraite d'un salarié du privé				
Cotisation	Assiette de calcul	Part salariale	Part patronale	Total
Assurance vieillesse	Jusqu'à un PASS	6,90%	8,55%	15,45%
	Totalité du salaire	0,40%	1,90%	2,30%
Agirc- Arrco	Jusqu'à un PASS	3,15%	4,72%	7,87%
	De 1 à 8 PASS	8,64%	12,95%	21,59%
Contrib. Equilibre Général	Jusqu'à un PASS	0,86%	1,29%	2,15%
	De 1 à 8 PASS	1,08%	1,62%	2,70%
Contrib. Equilibre	De 0 à 8 PASS	0,14%	0,21%	0,35%
Apec	De 1 à 4 PASS	0,02%	0,04%	0,06%

Sources : CNAV, Agirc-Arrco, Crédit Agricole SA ECO.

Structures de financement des régimes de retraite par statut



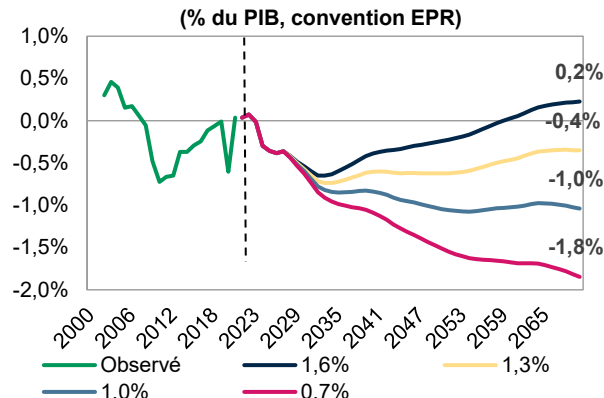
Source : COR 2022 – Note : nous présentons ici le détail par statut par souci de simplification, le détail par régime est également disponible dans le rapport du COR (p. 90)

Un déficit persistant, mais pas alarmant

En 2021, le système de retraite a été excédentaire à hauteur de 900 millions d'euros. Cet excédent devrait être encore plus important en 2022, selon les projections du COR. Cela s'explique notamment par le rebond des cotisations sociales et la reprise économique à la sortie de la crise sanitaire. Notons toutefois que si la plupart des systèmes ont été excédentaires, ce n'est pas le cas de tous. La CNAV (régime de base des salariés du privé) et le régime de la fonction publique ont été légèrement déficitaires comme le montrent les besoins de financement sur le graphique précédent.

Le solde du système des retraites se dégraderait à partir de 2023 et serait déficitaire à hauteur de 0,4 point de PIB en 2027 (le déficit entre 2023 et 2027 pourrait être sous-estimé comme indiqué dans l'[encadré](#) introductif). Selon la convention comptable retenue et l'hypothèse de croissance de la productivité, le déficit serait plus ou moins important, mais le système des retraites resterait déficitaire à long terme dans la plupart des scénarios.

Évolution du solde du système de retraite selon les scénarios de croissance

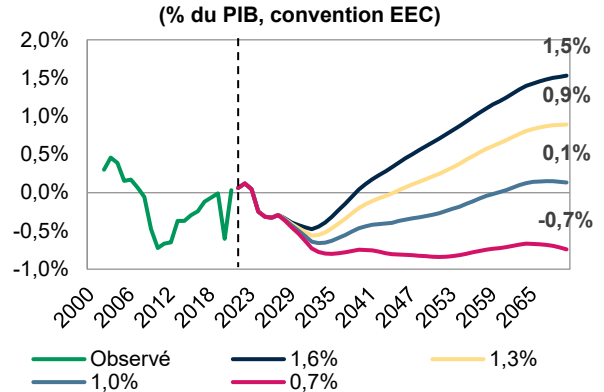


Source : COR 2022

En convention EEC (avec une stabilisation des contributions de l'État et des subventions d'équilibre à leur niveau actuel en pourcentage du PIB), le déficit serait nettement plus modéré et le système serait à nouveau excédentaire à partir de 2058 pour une hypothèse centrale de 1% de croissance annuelle de la productivité. La convention EEC donne des résultats plus favorables, car la contribution de l'État en part de PIB reste à son niveau actuel et, contrairement à la convention EPR, les régimes des agents de l'État et les régimes spéciaux ne sont pas rigoureusement à l'équilibre, mais deviennent excédentaires. Ainsi, **même si le système serait déficitaire sur les vingt-cinq prochaines années, une contribution constante de l'État au système de retraite éviterait toute dérive incontrôlable de son équilibre financier**

même dans un scénario de croissance très défavorable.

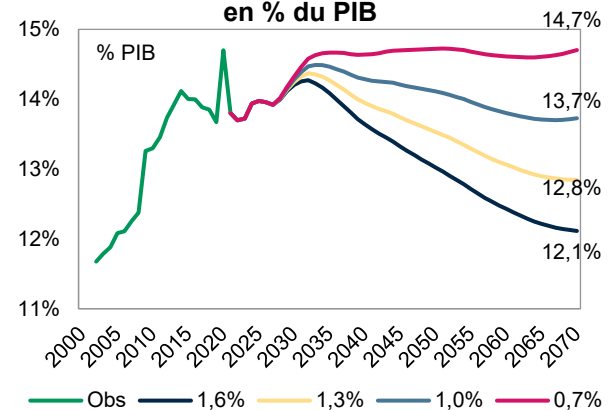
Évolution du solde du système de retraite selon les scénarios de croissance



Source : COR 2022

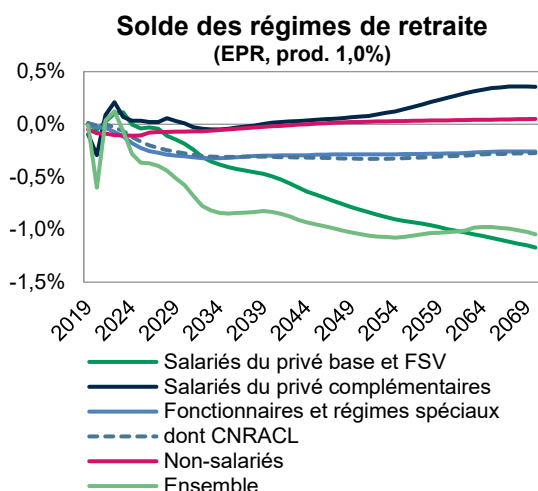
En outre, **les conventions comptables retenues jouent sur le solde prévisionnel du système de retraite, mais pas sur le déficit public dans son ensemble, il s'agit simplement d'un choix concernant l'affectation des ressources aux dépenses.** D'ailleurs, quelle que soit l'hypothèse retenue, le poids des dépenses de retraite dans le PIB augmente d'ici à 2032, mais se stabilise ou diminue à long terme.

Dépenses du système de retraite en % du PIB



Source : COR 2022

Le déficit est cependant très différent d'un régime à l'autre avec la plupart des régimes en excédent et une forte dégradation du déficit du régime de base des salariés du privé. En ce qui concerne les fonctionnaires d'État et les régimes spéciaux, en convention EPR, les soldes sont équilibrés par convention (la subvention d'équilibre des régimes spéciaux a coûté environ 7 Mds€ en 2021). Le déficit est uniquement causé par la CNAV et la CNRACL (Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales).



Source : COR 2022

Dans un scénario à 1% de croissance de la productivité et en convention EPR (celle retenue par le gouvernement dans la présentation de la réforme), le déficit du système de retraite atteindrait ainsi 12 Mds€ en 2027, 13,5 Mds€ en 2030, et dépasserait 40 Mds€ par an à partir de 2050.

Le déficit des retraites resterait ainsi assez modéré à moyen terme et principalement dû au déficit de la CNAV. En effet, les autres régimes, notamment les régimes complémentaires, sont en majorité excédentaires et ont d'ailleurs accumulé un certain trésor de guerre. En 2021, l'excédent de l'ensemble des régimes de retraite par répartition atteignait ainsi 180 Mds€, auxquels nous pouvons ajouter les 26 Mds€ du Fonds de réserve des retraites (FRR), soit un total de 206 Mds€.

**Réserves des régimes de retraite par répartition
(valeur de marché)**

Régime	Mds€
CNAVPL	1,9
CNBF	0,9
Sous total "régimes de base"	2,9
CNRACL	0,0
CRPCEN	1,6
Banque de France	15,4
Sous total "régimes intégrés"	17,0
AGIRC-ARRCO	86,5
IRCANTEC	14,8
RCI	18,1
CNAVPL complémentaire	33,6
CNBF complémentaire	1,8
CRPNPAC	5,5
MSA complémentaire	0,2
Sous total "régimes complémentaires"	160,6
Total des réserves	180,4
Fonds de Réserve des Retraites (actif en valeur de marché)	26,0
TOTAL	206,4

Sources : Régimes de retraite, COR 2022, CASA ECO

Note : Voir [lexique](#) en fin de note pour la signification des sigles

En résumé, le rapport du COR qui sert de base à l'argumentaire en faveur d'une réforme des retraites présente des projections très variées et incertaines en termes d'équilibre financier du système. Le COR conclut explicitement que « **les résultats de ce rapport ne valident pas le bien-fondé des discours qui mettent en avant l'idée d'une dynamique non contrôlée des dépenses de retraite** » (COR 2022, p. 9). D'ailleurs, si les prévisions de solde du système de retraite varient fortement, la part des dépenses de retraite en pourcentage du PIB serait relativement stable à long terme (voire en baisse selon les hypothèses de croissance). Le déficit du système de retraite contribue donc au déficit public dans son ensemble mais ne le creuse pas, même à long terme. La problématique du solde du régime de retraite est plutôt une question de choix d'attribution de ressources publiques (cotisations et/ou ITAF) que de risque pour les finances publiques dans leur ensemble.

Par ailleurs, le COR alerte sur la dégradation anticipée du niveau de vie des retraités futurs relativement à celui des actifs (futurs), compte tenu des méthodes d'indexation des pensions. Ainsi, une réforme des retraites, si elle ne paraît pas sur le papier urgente, procède de choix politiques quant à l'allocation des ressources publiques qui peuvent venir heurter les préférences sociales.

Lexique	
AGIRC-ARRCO	Retraite complémentaire des salariés du privé
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNAVPL	Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Professions Libérales
CNBF	Caisse nationale des barreaux français
CNRA	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CRPCEN	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
CRPNPAC	Caisse de Retraite du Personnel Navigant Professionnel de l'Aviation Civile
CSG	Contribution sociale généralisée
DG Trésor	Direction Générale du Trésor
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EEC	Effort de l'Etat Constant
EPR	Equilibre Permanent des Régimes
FRR	Fonds de réserve des retraites
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IRCANTEC	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
ITAF	Impôts et taxes affectés
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
LR	Les Républicains
MICO	Minimum contributif
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PASS	Plafond annuel de la sécurité sociale
PIB	Produit Interieur Brut
PLF	Projet de loi de finances
PSTAB	Programme de Stabilité
RCI	Retraite complémentaire des indépendants
SRU	Système de Retraite Universel

Consultez nos publications en libre accès sur internet :

Date	Titre	Thème
02/02/2023	<u>Sénégal – Un État engagé dans la transformation de son pays</u>	Afrique et Moyen-Orient
01/02/2023	<u>Immobilier – Quelle est la situation du marché résidentiel et quelles sont les évolutions pour 2023 ? – Vidéo</u>	France, immobilier
31/01/2023	<u>France – Conjoncture Flash PIB : la croissance résiste en fin d'année 2022</u>	France
31/01/2023	<u>Royaume-Uni – La hausse de l'inflation, un souci plutôt qu'une aide pour l'État</u>	Royaume-Uni
30/01/2023	<u>France – Le climat des affaires confirme la relative résistance de l'activité, les ménages restent prudents</u>	France
31/01/2023	<u>Royaume-Uni – La hausse de l'inflation, un souci plutôt qu'une aide pour l'État</u>	Royaume-Uni
31/01/2023	<u>France – Conjoncture Flash PIB : la croissance résiste en fin d'année 2022</u>	France
30/01/2023	<u>France – Le climat des affaires confirme la relative résistance de l'activité, les ménages restent prudents</u>	France
27/01/2023	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
27/01/2022	<u>Après une année 2022 noire, la Chine souhaite se relancer</u>	Asie
26/01/2023	<u>Perspectives économiques : le monde d'après</u>	Monde
26/01/2023	<u>MENA – PIB par habitant et richesse, une tentative de classement</u>	MENA
25/01/2023	<u>Zone euro – L'inflation Reduction Act sera-t-il un électrochoc pour l'Union européenne ?</u>	Zone euro
24/01/2023	<u>L'OBSERVATOIRE financier des entreprises agroalimentaires</u>	Agri-Agro-alimentaire
24/01/2023	<u>Zone euro – Scénario 2023-2024 : le choc qui va, le choc qui vient</u>	Zone euro
23/01/2023	<u>Royaume-Uni : les tensions sur les prix et les salaires persistent, nouvelle hawkish pour la BoE</u>	Europe
20/01/2023	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
19/01/2022	<u>Azerbaïdjan – Peut-il profiter de la grande recombinaison géopolitique du Caucase du Sud ?</u>	PECO et Asie centrale
18/01/2023	<u>Fintech Outlook – Bilan 2022 : Groggy !</u>	Fintech
18/01/2023	<u>Amérique latine – 2022-2023 en quelques graphiques et quelques mots</u>	Amérique latine
17/01/2023	<u>Italie – Scénario 2023-2024 : malgré le choc, une année de croissance</u>	Italie
13/01/2023	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
12/01/2023	<u>La mondialisation au secours du climat</u>	Monde
11/01/2023	<u>Espagne – Scénario 2023-2024 : la fin du rebond</u>	Europe
11/01/2023	<u>Tunisie – L'effondrement d'une démocratie balbutiante</u>	Afrique et Moyen-Orient
10/01/2023	<u>Royaume-Uni – Scénario 2023-2024 : de la stagnation à la récession</u>	Europe
09/01/2023	<u>Zone euro – Un fléchissement de l'inflation qui mérite prudence avant de crier victoire !</u>	Zone euro
09/01/2023	<u>Allemagne – Scénario 2023-2024 : vers une récession brève et limitée !</u>	Europe
06/01/2023	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
06/01/2023	<u>France – Scénario 2023-2024 : l'économie à l'épreuve de l'inflation</u>	France

Crédit Agricole S.A. — Direction des Études Économiques

12 place des États-Unis – 92127 Montrouge Cedex

Directeur de la Publication : Isabelle Job-Bazille

Rédacteur en chef : Armelle Sarda

Documentation : Dominique Petit – **Statistiques :** Alexis Mayer, Jorge Mamani Soria

Secrétariat de rédaction : Fabienne Pesty

Contact: publication.eco@credit-agricole-sa.fr

Consultez les Études Économiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :

Internet : <https://etudes-economiques.credit-agricole.com/>

iPad : application **Études ECO** disponible sur App store

Android : application **Études ECO** disponible sur Google Play

Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.