

**COMITE DE SUIVI DES RETRAITES**  
**Septième avis**

**21 décembre 2020**



# SOMMAIRE

|                                                                                                                                                   |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introduction</b>                                                                                                                               | <b>5</b>  |
| <b>1. Éléments de mise en perspective : retour sur les six premiers avis du CSR</b>                                                               | <b>7</b>  |
| 1.1. Le CSR et son rôle                                                                                                                           | 7         |
| 1.2. Le suivi des trois premiers objectifs : des trajectoires respectant les critères prévus par décret                                           | 8         |
| 1.3. La stabilité financière : quelle utilisation des indicateurs de solde ?                                                                      | 9         |
| <b>2. Les projections 2020 du COR: examen des indicateurs de suivi</b>                                                                            | <b>15</b> |
| 2.1. Des hypothèses de projections fragilisées par la crise sanitaire                                                                             | 15        |
| 2.1.1. Une forte incertitude sur l'évolution du PIB à court et à long terme                                                                       | 15        |
| 2.1.2. L'impact de la crise sanitaire sur les hypothèses démographiques                                                                           | 18        |
| 2.2. La part des dépenses du système de retraite dans le PIB marquée par la chute brutale de l'activité                                           | 19        |
| 2.3. La pérennité financière : dégradation majeure des soldes à court terme, un déséquilibre prévisionnel du système sur les 25 prochaines années | 23        |
| 2.4. Un taux de remplacement faiblement impacté pour le salarié non-cadre                                                                         | 27        |
| 2.5. Un niveau de vie des retraités qui reste supérieur à celui de l'ensemble de la population jusqu'en 2025, mais en net recul à long terme      | 28        |
| 2.6. Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés de la population et la pension nette moyenne                                | 30        |
| 2.7. L'équité entre générations                                                                                                                   | 31        |
| 2.7.1. Durée de versement de la pension                                                                                                           | 32        |
| 2.7.2. Durée moyenne de carrière                                                                                                                  | 33        |
| 2.7.3. Un taux de cotisation proche du maximum prévu par la loi                                                                                   | 33        |
| 2.8. L'équité entre les femmes et les hommes                                                                                                      | 35        |
| 2.8.1. Comparaison du niveau des pensions                                                                                                         | 35        |
| 2.8.2. Comparaison des durées de retraite                                                                                                         | 36        |
| 2.8.3. Comparaison des durées de carrière                                                                                                         | 36        |
| 2.9. La comparaison des droits à pension entre régimes                                                                                            | 37        |
| 2.9.1. Comparaison sur les âges de départ                                                                                                         | 37        |
| 2.9.2. Comparaison sur les montants de pension                                                                                                    | 38        |
| 2.9.3. L'impact du taux de prime sur le taux de remplacement du cas-type de fonctionnaire                                                         | 41        |
| <b>3. Avis du comité</b>                                                                                                                          | <b>45</b> |
| 3.1. Un choc avec d'importants effets de court-terme, des projections encore peu modifiées à plus long terme                                      | 45        |
| 3.1.1. Un système que les réformes précédentes avaient à peu près stabilisé, d'une façon que le projet de régime universel visait à consolider    | 45        |
| 3.1.2. L'effet de la crise                                                                                                                        | 47        |
| 3.1.3. Quelle fiabilité de ce nouvel exercice de projection ?                                                                                     | 48        |
| 3.2. Quels leviers pour le court-terme ?                                                                                                          | 49        |
| 3.2.1. Une typologie des instruments                                                                                                              | 49        |
| 3.2.2. Un déficit inévitable à court-terme, des réserves à plutôt préserver                                                                       | 50        |

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.3. Revenir sur une trajectoire équilibrée à long terme _____         | 55 |
| 3.4. Avis synthétique _____                                            | 59 |
| <i>Liste des sigles</i> _____                                          | 63 |
| <i>Annexe I : Discussions du jury citoyen</i> _____                    | 64 |
| <i>Annexe II : Missions du comité de suivi des retraites</i> _____     | 66 |
| <i>Annexe III : Composition du comité de suivi des retraites</i> _____ | 70 |

## Introduction

Au début de l'année 2020, avant que ne survienne la crise sanitaire, le contexte du présent avis du Comité de suivi des retraites (CSR) s'annonçait déjà très particulier. Le projet de mise en place du Système universel de retraite était entré en discussion au parlement. L'adoption de ce projet devait déboucher sur une réorganisation de grande ampleur du système de retraite, assortie de mesures paramétriques de plus court-terme dont l'élaboration avait été renvoyée aux partenaires sociaux, dans le cadre d'une Conférence sur l'équilibre et le financement des retraites dont les propositions étaient attendues pour le mois d'avril. Il en résultait une double inconnue sur la situation future du système : à la fois sur le détail de ses caractéristiques-cibles, car certaines d'entre elles relevaient de textes complémentaires au projet de loi, et sur sa trajectoire à court ou moyen terme, dans l'attente des conclusions et des suites de cette conférence de financement.

La mise en place du système universel devait également s'accompagner d'une réorganisation de la gouvernance des retraites, incluant la disparition du CSR à la fin 2020 et son remplacement par une nouvelle instance, le Comité d'experts indépendants sur les retraites.

L'avis 2020 du CSR devait ainsi être le dernier, et il aurait eu à se prononcer sur les perspectives d'un système de retraite différent de celui pour le suivi duquel il avait été mis en place en 2014, nouveau système dont les caractéristiques aussi bien pérennes que transitoires n'étaient pas intégralement connues. L'esprit général de la réforme consistait certes en une démarche de réorganisation du système plutôt que de remise en cause des grands équilibres entre actifs et retraités issus des réformes précédentes, qui sont ceux sur lesquels le CSR avait vocation à se prononcer. Mais l'exercice aurait été néanmoins très différent de la remise des avis des années précédentes.

La crise sanitaire a totalement bouleversé ce contexte.

Elle a d'une part conduit à suspendre la réforme dont on ne sait pas encore si et de quelle manière elle sera éventuellement relancée, et elle a d'autre part modifié radicalement la situation et les perspectives du système existant.

Elle a du même coup contraint à un décalage du calendrier de préparation et de remise de cet avis 2020. En année normale, c'est avant la date du 15 juillet qu'il aurait dû être rendu, sur la base de projections actualisées du Conseil d'orientation des retraites (COR) qui auraient dû paraître à la fin du printemps. Le caractère soudain et très inédit de la crise a contraint le COR à décaler cet exercice. Lorsque le pays est entré en confinement le 17 mars, l'incertitude était en effet extrême sur l'ampleur du choc qu'il allait créer sur l'économie, tant en termes de perte instantanée d'activité que de durée d'application des mesures et de rapidité de la reprise en sortie de crise, sans parler du risque de prolongation de l'état d'urgence sanitaire et d'un nouveau confinement, risque qui s'est malheureusement confirmé à l'automne.

Cette incertitude avait rendu impossible la remise rapide d'un nouvel exercice de projection. C'est très légitimement que le COR a choisi de reporter à l'automne l'actualisation de ses projections annuelles. Celles-ci ont finalement été remises en deux temps : une projection à court-terme centrée sur l'équilibre financier du système à l'horizon 2024, qui a fait l'objet d'une note au Premier Ministre le 15 octobre 2020, et les

projections complètes que le COR a adoptées lors de sa séance plénière du 26 novembre 2020.

C'est à la suite de ces nouvelles projections du COR qu'est rendu le présent avis du CSR.

Sa première partie rappellera la situation du système avant la crise, sur la base d'une synthèse des avis précédents du comité. Ceux-ci avaient déjà été l'occasion d'insister sur la forte sensibilité de l'équilibre du système de retraite aux hypothèses de croissance économique à long terme. La crise en cours illustre une autre version de cette dépendance : un fort effet de court-terme sur l'équilibre financier du système. Par ailleurs, même si leur quantification reste à ce stade plus délicate, la crise pourrait également avoir des conséquences sur les autres dimensions du système de retraite suivies par le comité, celle qui ont trait à l'équité de traitement entre assurés.

La deuxième partie de l'avis présentera ce qu'on peut dire à ce stade de tous ces effets, sur la base des indicateurs de suivi publiés dans le rapport du COR.

Sur la base de ces constats, l'avis s'interrogera dans sa troisième et dernière partie sur ce que pourraient être les lignes directrices pour la gestion des retraites dans les années à venir et sur les suites à tirer de cette séquence hors norme pour l'éventuelle relance de la démarche de rationalisation et d'harmonisation qui était celle du projet de Système universel.

## 1. Éléments de mise en perspective : retour sur les six premiers avis du CSR

### 1.1. Le CSR et son rôle

Le CSR a été mis en place par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite. La loi a rappelé les objectifs fixés au système de retraite. Ils sont relatifs au niveau des retraites, à l'équité entre les cotisants et à la pérennité financière.

Pour le suivi de ces objectifs et le pilotage du système, la loi a instauré une procédure annuelle afin que des mesures puissent être prises sans tarder, lorsque nécessaire. Cette procédure est composée des éléments suivants :

- La remise par le COR au printemps d'un rapport annuel et public, tenant lieu de bilan du système et fournissant une série d'indicateurs définis par la loi ;
- La remise avant le 15 juillet de la même année de l'avis du CSR, analysant la situation du système sur la base des indicateurs établis par le COR. Lorsque cet examen conduit le comité à estimer que le système s'éloigne « de façon significative » de ses objectifs, cet avis peut formuler des recommandations.
- Quand de telles recommandations sont formulées, le Gouvernement présente au Parlement, après consultation des partenaires sociaux, les mesures qu'il juge nécessaires pour corriger la situation. Il lui est possible de ne pas suivre les recommandations du CSR mais doit dans ce cas s'en justifier et le comité, dans ses avis ultérieurs, peut s'exprimer sur les suites qui ont été données aux recommandations des années précédentes.

Le tableau n° 1 récapitule les indicateurs prévus pour le suivi des quatre grands objectifs du système de retraite, faisant l'objet de projections à horizon plus ou moins lointain, de 10 à 25 ans selon les cas, ou uniquement mesurés sur la période courante, lorsque leur projection est trop complexe.

**Tableau n°1 : Objectifs du système de retraite et indicateurs de suivi**

| Objectifs                                                                                           | Indicateurs                                                                                                                                                                       | Horizon de suivi |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| I : Versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité                                    | Taux de remplacement d'un salarié non-cadre du secteur privé, à carrière complète et de salaire égal à la moyenne du 1 <sup>er</sup> tiers de la distribution, projeté sur 10 ans | 10 ans           |
| II : Traitement équitable des assurés au regard de la durée de la retraite et du montant de pension | Durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans                                                                                                                     | 25 ans           |
|                                                                                                     | Taux de remplacement pour un agent sédentaire de catégorie B de la FP                                                                                                             | 10 ans           |
| III : Solidarité intra et intergénérationnelle                                                      | Rapport entre 1ers déciles de pension (ens. et H/F) et la pension moyenne globale                                                                                                 | Période courante |
|                                                                                                     | Niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population                                                                                                       |                  |
| IV : Pérennité financière                                                                           | Soldes comptables, dans le cadre macroéconomique prévu par le programme de stabilité                                                                                              | 25 ans           |

En cas de divergence significative sur l'une de ces cibles, la loi n'indique pas de liste limitative des mesures pouvant être préconisées par le CSR, mais prévoit que ces mesures peuvent porter notamment sur :

- La durée d'assurance requise pour le taux plein ;
- Les transferts en provenance du FRR ;
- En cas de marge de manœuvre, des mesures favorables, en priorité en faveur des retraités les plus modestes, de l'égalité hommes/femmes, de la prise en compte de la pénibilité et des accidents de la vie professionnelle ;
- Les taux de cotisation, avec un plafond précisé par décret : 28 % pour le cas-type du non-cadre du secteur privé ;
- L'affectation d'autres ressources, notamment pour le financement du non-contributif ;

Dans tous les cas, les recommandations du CSR ne peuvent avoir pour effet de faire baisser le taux de remplacement du cas-type de salarié du privé en deçà des deux tiers.

Avant sa remise, l'avis du CSR est présenté à un jury citoyen, dont les réactions sont synthétisées dans une annexe jointe au texte du CSR.

## **1.2. Le suivi des trois premiers objectifs : des trajectoires respectant les critères prévus par décret**

Sur les trois premiers objectifs de taux de remplacement, de traitement équitable des assurés et de solidarité intra et intergénérationnelle, les six premiers avis du CSR avaient constaté que le système respectait les critères prévus par le décret, hormis potentiellement sur les taux de remplacement, mais à des horizons dépassant celui des 10 ans prévus par ce décret et uniquement sous des hypothèses de croissance économique relativement soutenue conduisant à beaucoup creuser l'écart entre salaires et droits à retraite, sous l'effet de l'indexation sur les prix des salaires portés aux comptes, ceux qui sont utilisés pour le calcul de ces droits.

Sur la base de ce constat, le CSR n'avait pas émis de recommandation sur ces trois premiers objectifs, mais il avait attiré l'attention sur plusieurs questions :

- Une première problématique était celle de la sensibilité des taux de remplacement et du niveau de vie relatif des retraités aux hypothèses de croissance à long terme. La baisse des taux de remplacement et le décrochage induit pour le niveau de vie relatif des retraités ont fait partie de la combinaison de mesures mises en place depuis la fin des années 1980 pour faire face aux conséquences des changements démographiques attendus à compter du début des années 2000, les deux autres ensembles de mesures ayant porté sur la remontée progressive de l'âge de cessation d'activité (attendu autour de 64 ans en 2040) et l'augmentation de l'effort national de financement des retraites, passé de 11 % au début des années 1990 à environ 14 % en moyenne sur la période 2014-2019. Cependant, le fait que la contribution des taux de remplacement soit appelée à être d'ampleur variable selon le rythme attendu de la croissance économique, posait question : on pouvait



trouver souhaitable de viser un pilotage assurant un niveau de vie relatif des retraités indépendant des hypothèses de croissance économique.

- Le comité avait également souligné la nécessité d'élargir la palette d'indicateurs de suivi : résumer les propriétés d'un système complexe à l'examen de quelques cas-types ou agrégats peut conduire à négliger des évolutions non souhaitables pour certaines catégories d'assurés.
- Il avait enfin signalé la complexité du système qui nuit à sa lisibilité pour les assurés et à son pilotage d'ensemble, ce dernier ne pouvant s'appuyer sur une unité de compte commune aux différentes composantes du système. La problématique de la lisibilité a également été mise en avant de manière récurrente par le jury citoyen.

### **1.3. La stabilité financière : quelle utilisation des indicateurs de solde ?**

Si le CSR n'a pas eu à noter de déviations immédiatement problématiques pour les trois premiers objectifs rappelés au tableau n° 1, c'était parce qu'il s'agit d'éléments structurels à évolution lente, peu affectés par les fluctuations à court terme de la conjoncture économique, ou bien parce que, lorsqu'ils ont été affectés, ils l'ont été plutôt de manière favorable face à des aléas macroéconomiques orientés plutôt à la baisse. Le mécanisme est ici le même que pour la sensibilité du taux de remplacement au taux de croissance à long terme. L'inertie des pensions face aux aléas baissiers de la conjoncture protège les retraités mais fragilise du même coup la situation financière du système. La stabilité des droits, sans modification de leur trajectoire dans un contexte de contraction ou de moindre croissance de l'économie, a pour effet d'accroître les déficits.

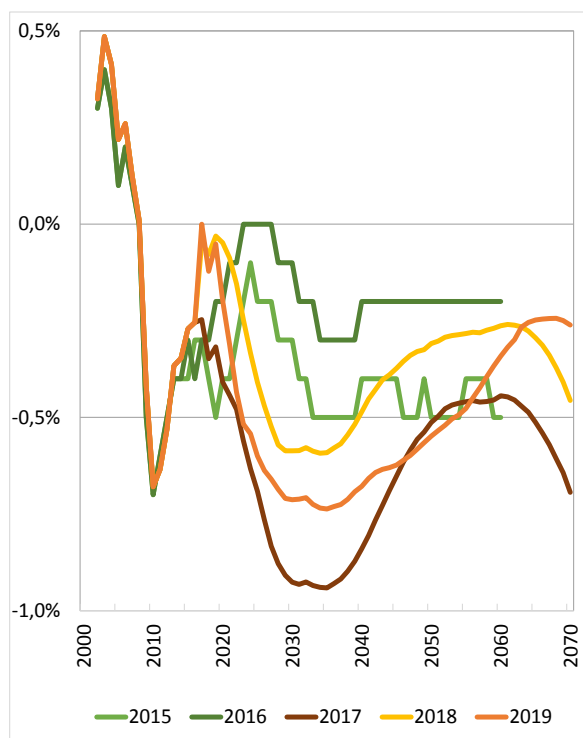
Ceci a conduit à alerter sur le quatrième objectif de stabilité financière.

Le diagnostic a néanmoins été rendu compliqué par le caractère en partie conventionnel des indicateurs de déficit utilisés pour rendre compte des perspectives financières du système de retraite. Ce caractère conventionnel tient à la nature discrétionnaire de certaines des ressources qui financent le système de retraite, principalement la contribution de l'État employeur au financement des retraites de ses agents, qui prend la forme d'une cotisation d'équilibre, et les subventions d'équilibre qu'il verse aux régimes spéciaux. Supposer en projection une reconduite permanente de cette cotisation ou de ces subventions d'équilibre revient à poser que ces composantes du système de retraite sont équilibrées par nature, ce qui ne rend pas compte des tensions auxquelles elles peuvent être soumises.

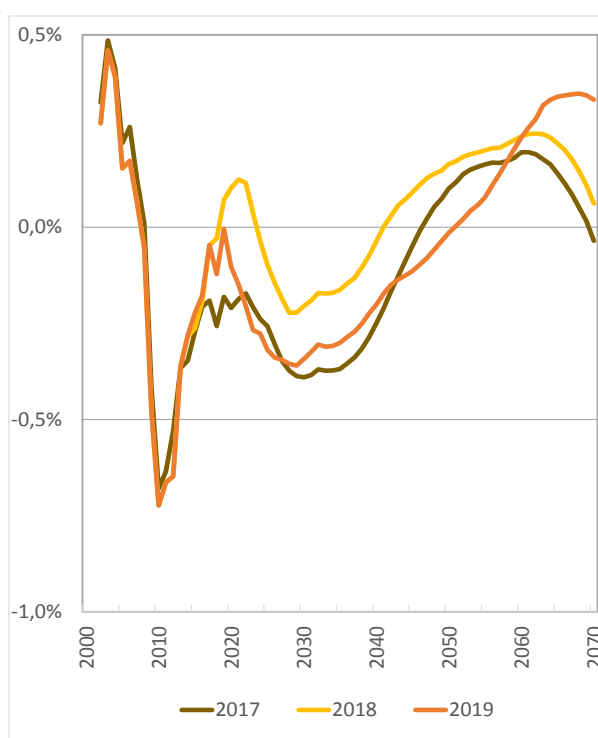
Pour éviter ce problème, le COR avait opté de longue date pour une autre convention maintenant fixe le ratio entre cette cotisation de l'État employeur ou ces subventions d'équilibre et les assiettes de cotisations correspondantes, sur le modèle de la cotisation patronale du secteur privé mais avec pour résultat de rendre l'équilibre global des retraites très dépendant de la politique d'emploi et de la politique salariale du secteur public, en raison d'un taux apparent de cotisation bien plus élevé dans le public que dans le privé, sans prise en compte des autres effets bénéfiques de ces politiques sur les comptes publics.

## Graphique n° 1 : Projections successives des soldes sous l'hypothèse commune de croissance de productivité à long terme de 1,3 %.

1.a. Convention « COR »



1.b. Convention « PIB »



*Lecture : Dans son rapport de 2017, sous l'hypothèse de croissance de la productivité de 1,3 % par an, le COR prévoyait pour l'année 2030 un déficit du système de retraite de -0,9 % dans sa convention dite « COR » figeant le taux de cotisation de l'État employeur à son niveau de l'année de base. Il était réduit à -0,4 point de PIB dans une convention alternative « PIB » figeant cette cotisation en part de PIB.*

*Source : rapports annuels du COR, années 2015 à 2019 et calculs CSR.*

C'est ainsi que, en 2017, après deux premiers avis 2015 et 2016 fondés sur des projections de déficits modérés, inférieurs à 0,5 point de PIB, cette convention dite « COR » avait conduit à afficher des déficits prévisionnels bien plus importants, approchant les 1 % du PIB sur la première moitié de la décennie 2030 (graphique n°1.a).

Une partie de cette dégradation était certes indépendante de la convention comptable, car résultant de la prise en compte d'hypothèses démographiques moins favorables de l'Insee et d'un contexte macroéconomique général plus dégradé. Mais une part importante était aussi due à des hypothèses bien plus strictes que dans les exercices précédents en matière d'emploi et de rémunération de la fonction publique, avec l'effet sus-précisé sur le déficit apparent du système. De fait, un indicateur alternatif introduit la même année par le COR consistant à stabiliser la contribution globale de l'État en part de PIB conduisait, dans le même exercice, à des déficits bien moins marqués, repassant en-deçà de la barre des 0,5 % (convention « PIB » du graphique 1.b).

Le choix des indicateurs de déficit apparaît ainsi problématique, d'autant que le COR avait aussi l'habitude de présenter un dernier solde calculé en supposant la reconduction systématique de la contribution d'équilibre de l'État employeur pour les pensions de ses retraités et de ses subventions d'équilibre aux régimes spéciaux,

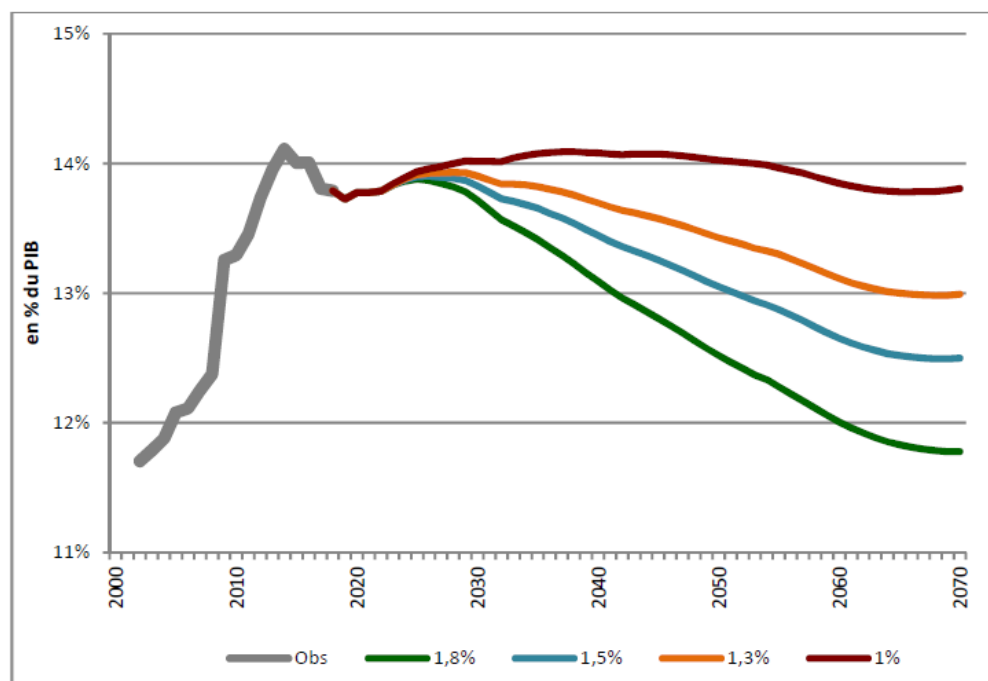
convention dite « CCSS » car étant celle également retenue par la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Toutes ces difficultés viennent de ce que, pour qu'un indicateur de déficit soit défini sans ambiguïté et envoie des messages clairs, il faut que le financement du système s'appuie sur des ressources dûment identifiées, avec des taux de prélèvements prédéterminés, l'ensemble pouvant alors faire l'objet de projections qui, combinées à celles des dépenses, permettent de dire s'il est nécessaire d'envisager une correction de trajectoire des droits et/ou le recours à des ressources supplémentaires. Les régimes complémentaires ARRCO-AGIRC fonctionnent de cette manière et c'est ce mode de fonctionnement qu'aurait en principe adopté le Système universel qui était en débat en ce début d'année.

Prévoir et lire les déficits est en revanche moins évident dans le cas d'un système en partie alimenté par des transferts publics discrétionnaires, comme c'est actuellement le cas. Leur prévision doit s'appuyer sur des hypothèses dont le caractère conventionnel peut masquer des effets de vases communicants avec les autres catégories de dépenses publiques. Lorsque le système de retraite est une partie d'un ensemble de dépenses plus large il est en effet toujours possible de le faire apparaître comme étant soit à l'équilibre soit en déséquilibre par redéploiement de ressources au détriment ou au profit d'autres postes de dépenses. Même si les indicateurs de déficit gardent le rôle d'indicateurs d'alerte qui est le leur dans les systèmes aux ressources prédéfinies, leur signal est donc bruité.

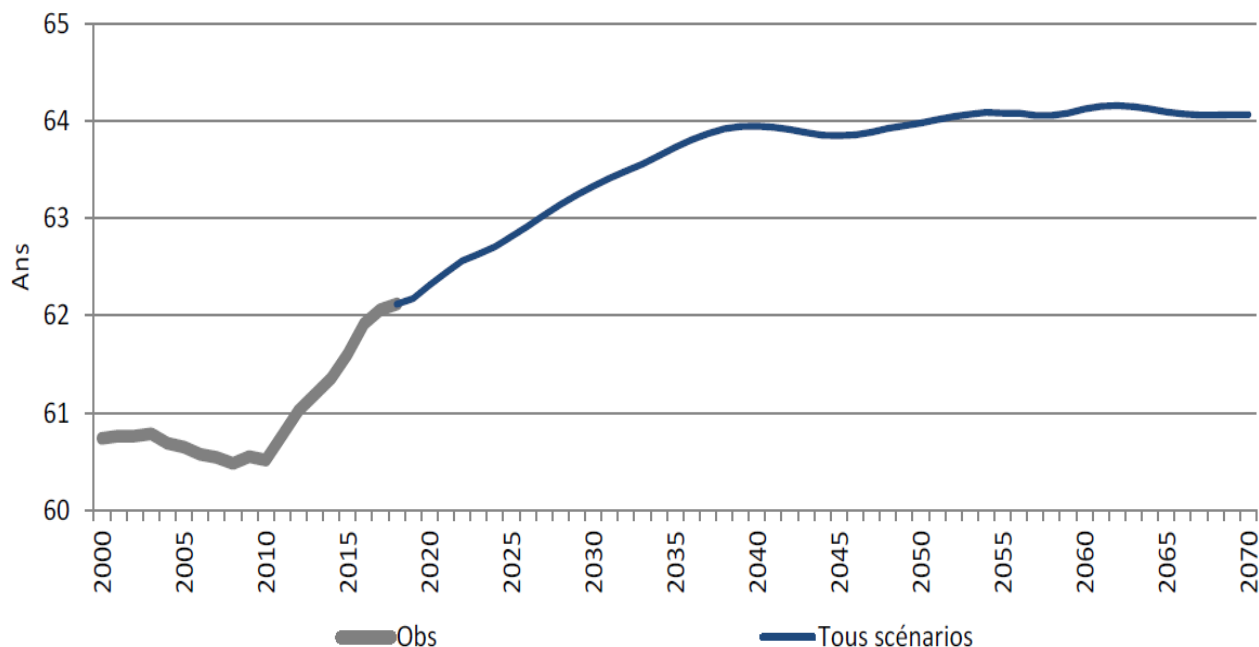
Ceci a incité à déplacer l'intérêt vers un indicateur ayant l'avantage d'être plus robuste et qui correspond in fine à ce qui est le véritable enjeu de choix social : la part des retraites dans le PIB. La question est de savoir si elle correspond ou pas à ce que la collectivité souhaite consacrer aux dépenses de retraites, compte tenu à la fois du consentement aux prélèvements et des autres besoins collectifs à financer. C'est cet indicateur que le COR tend à mettre désormais en avant (graphique n° 2). De l'ordre de 5 à 6 %, dans les années 1960, cette part est montée à 11 % au début des années 1990, date à laquelle a commencé à être traitée la question de l'adaptation du système au contexte démographique attendu à partir des années 2000. Sans réforme, cette part aurait été amenée à monter au-delà de 20 % du PIB à l'horizon 2040. Avec réformes, et avant la crise actuelle, ces dépenses étaient passées à 14 % du PIB et étaient appelées à être contenues à ce niveau, dans l'hypothèse de croissance de la productivité de 1% par an. Ce résultat était obtenu sous l'effet joint du décalage progressif de l'âge de liquidation (graphique n° 3), attendu en hausse jusqu'à environ 64 ans en 2040, et d'une baisse elle aussi progressive du niveau de vie relatif des retraités (graphique n° 4), d'environ 10 points à l'horizon 2040.

**Graphique n° 2 : Dépenses du système de retraite en pourcentage du PIB en fonction des scénarii de croissance de la productivité du travail**



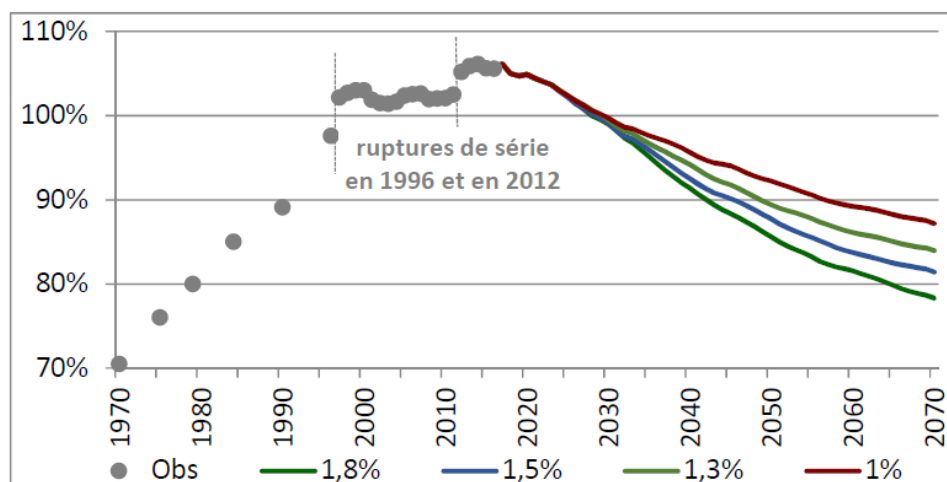
Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figures 2.2 (page 85)

**Graphique n° 3 : Age moyen conjoncturel de départ à la retraite**



Source : COR, « Evolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel 2019 », figure 2.4 (page 88)

**Graphique n° 4 : Niveau de vie moyen des retraités, rapporté à celui de l'ensemble de la population, en fonction des scénarii de croissance de la productivité du travail**



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figure 2.44 (p.156)

Dans un contexte de tension générale sur l'ensemble de la dépense publique, la question qui était posée avant crise était ainsi celle du choix entre trois options pour ce ratio de dépenses :

- sa stabilisation à ce niveau de 14 % considéré comme correspondant aux préférences collectives d'allocation des ressources publiques
- une poursuite de sa progression, notamment en cas de croissance inférieure à 1 % par an, mais nécessitant dans ce cas que soient mobilisées des ressources supplémentaires et/ou que d'autres postes de dépenses publiques fassent l'objet de redéploiements au profit des retraites
- ou enfin, à l'inverse, une redécroissance en deçà de ce niveau pour restaurer des marges budgétaires, soit par l'effet spontané mais très incertain d'une croissance économique plus rapide, soit par l'adoption de nouvelles mesures de réduction des dépenses de retraites.

Trancher entre ces options ne s'inscrit pas dans le mandat du CSR. Les indicateurs de solde, malgré leurs défauts, peuvent en revanche être utilisés comme des signaux d'alerte de la nécessité d'un tel débat, ce qu'il a fait en 2017 en faisant état du sous-financement du système de retraite et de la nécessité d'y remédier.

Cette recommandation était toutefois intervenue alors que le projet de réforme structurelle était sur le point d'être lancé. Le comité avait donc laissé ouverte la possibilité que le sujet soit abordé soit comme un des éléments de cette réforme structurelle, soit en amont de celle-ci, via des mesures paramétriques appliquées au système en place.

Le CSR a ensuite maintenu cette recommandation en 2018 et 2019, toujours d'actualité. Il a poursuivi l'effort de pédagogie sur le bon usage des indicateurs de solde, en tant qu'indicateurs d'alerte invitant à ouvrir le débat sur le niveau souhaité pour le ratio retraites/PIB.



## **2. Les projections 2020 du COR: examen des indicateurs de suivi**

### **2.1. Des hypothèses de projections fragilisées par la crise sanitaire**

#### **2.1.1. Une forte incertitude sur l'évolution du PIB à court et à long terme**

Les projections que le COR a rendues publiques le 26 novembre sont marquées par le contexte exceptionnel de crise que traverse actuellement la France, comme la plupart des autres pays. Le produit intérieur brut, après avoir progressé de 1,5 % en 2019 contre une prévision de 1,4 % présentée dans son précédent rapport annuel<sup>1</sup>, connaît un recul sans précédent en 2020. L'ampleur de cette récession reste à court terme fortement dépendante de l'évolution de l'épidémie et des mesures prises en conséquence, dans un contexte d'état d'urgence sanitaire.

Les prévisions du Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2021, prenant en compte le plan de relance annoncé le 3 septembre, tablaient sur une récession de 10 % du PIB en 2020, à laquelle devait succéder un rebond de 8 % en 2021. Dans son avis du 21 septembre, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) considérait ainsi « que le niveau d'activité atteint en 2021 (-2,7 % par rapport à 2019), très dépendant de l'évolution de la situation sanitaire, est plausible. Il estime que la prévision d'activité pour 2020 est prudente et à l'inverse, que l'ampleur du rebond prévu pour 2021 est volontariste »<sup>2</sup>. Ce sont ces estimations qui ont été retenues par le COR dans son avis.

Or le deuxième confinement a bousculé l'état de ces prévisions tout en accentuant l'incertitude actuelle quant à la durée de la crise sanitaire et l'ampleur des conséquences économiques et sociales. Dans son 4<sup>e</sup> projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2020, le Gouvernement a ainsi revu ses hypothèses en portant la prévision de recul du PIB à 11 %, malgré un rebond au troisième trimestre 2020 supérieur à l'attendu de l'Insee<sup>3</sup>. Le Haut conseil des finances publiques, dans son avis du 2 novembre<sup>4</sup>, estime que « la prévision d'un recul de 11 % du PIB retenue dans le 4<sup>ème</sup> PLFR pour 2020 par rapport à 2019 suppose une dégradation marquée de l'activité au quatrième trimestre et le maintien de mesures de confinement au-delà du seul mois de novembre » ce qui « semble cohérent au Haut conseil au vu des incertitudes entourant les conditions sanitaires ». L'Insee précise ainsi que « la deuxième vague épidémique et le reconfinement de la population viennent néanmoins contrarier le rebond et changer la temporalité de la crise » et que « au-delà de la contraction du PIB désormais attendue au quatrième trimestre, il est maintenant assez probable que les situations sanitaire et économique continueront à avoir partie liée, pendant au moins la première moitié de l'année 2021 »<sup>5</sup>. C'est seulement pour le troisième trimestre de 2021 que la plupart des prévisions anticipent actuellement un rebond plus marqué, une fois qu'une large partie de la population aura accès aux vaccins et

---

<sup>1</sup> Pour rappel, les prévisions de croissance s'établissaient, entre 2019 et 2022, à 1,4% par an.

<sup>2</sup> Avis n° HCFP-2020-5 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2021, 21 septembre 2020.

<sup>3</sup> Le PIB a crû de 18 % au troisième trimestre 2020. L'acquis de recul du PIB s'établit ainsi à -8,3 % à l'issue du troisième trimestre, au-dessus du recul prévu pour 2020 au PLFR.

<sup>4</sup> Avis n° HCFP-2020-6 relatif au 4<sup>ème</sup> projet de loi de finances rectificative pour l'année 2020, 2 novembre 2020.

<sup>5</sup> Dans sa note de conjoncture du 17 novembre 2020, l'Insee estime par ailleurs que l'évolution annuelle du PIB en 2020 serait de l'ordre de -9 à -10 %. L'évolution trimestrielle du PIB se situerait au quatrième trimestre entre -2 ½ et -6 %, selon les scénarii (-4 ½ % pour le scénario médian).

que les premiers effets des plans de relances européens commenceront à produire leurs effets.

Cette incertitude va continuer d'affecter les années qui suivront, et elle affecte également les évolutions de l'inflation et du chômage.

Pour ce qui est du PIB, les prévisions du PLF pour 2021 supposent que le PIB retrouverait son niveau d'avant-crise à partir de la fin de 2022, avec une croissance de 3,5 %, et que les années suivantes retrouveraient leur niveau de croissance attendu, tel qu'anticipé avant la crise, soit une progression du PIB de 2,0 % en 2023 puis de 1,4 % en 2024 et en 2025.

**Tableau n° 2 : Croissance du PIB et écart de production à l'horizon 2025**

| Taux, en %                                                   |                             | 2018  | 2019 | 2020   | 2021  | 2022  | 2023  | 2024 | 2025 |
|--------------------------------------------------------------|-----------------------------|-------|------|--------|-------|-------|-------|------|------|
| INSEE, comptes nationaux<br>Mai 2020                         | Croissance effective        | 1,8%  | 1,5% |        |       |       |       |      |      |
|                                                              | Croissance potentielle      | 1,8%  | 1,5% | -10,0% | 8,0%  | 3,5%  | 2,0%  | 1,4% | 1,4% |
| PLF et PLFSS<br>Septembre 2020<br>(rapport de novembre 2020) | Croissance potentielle      | 1,3%  | 1,3% | -0,3%  | 0,6%  | 1,4%  | 1,4%  | 1,4% | 1,4% |
|                                                              | Écart de production (% PIB) | 0,0%  | 0,3% | -9,4%  | -2,7% | -0,7% | -0,1% | 0,0% | 0,1% |
| PLF et PLFSS<br>Septembre 2019<br>(rapport de novembre 2019) | Croissance effective        | 1,7%  | 1,4% | 1,3%   | 1,3%  | 1,4%  | 1,4%  | ND   | ND   |
|                                                              | Croissance potentielle      | 1,3%  | 1,3% | 1,3%   | 1,3%  | 1,4%  | 1,4%  | ND   | ND   |
|                                                              | Écart de production (% PIB) | -0,1% | 0,0% | 0,1%   | 0,1%  | 0,2%  | 0,2%  | ND   | ND   |

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », tableau 1.2 (p.34).

Ce scénario de sortie de crise n'empêcherait pas la persistance d'un décrochage en niveau par rapport à la prévision de juin 2019, à hypothèse de croissance potentielle de long terme inchangée, une partie de la croissance perdue de 2020 n'étant jamais rattrapée. Cet écart, qui se maintiendrait aux alentours de 2,0 % à partir de 2032 sur la base d'un scénario intermédiaire, est appelé à perdurer jusqu'à 2070, mais il pourra être plus ou moins marqué selon ce qu'aura été la chronique des années à venir.

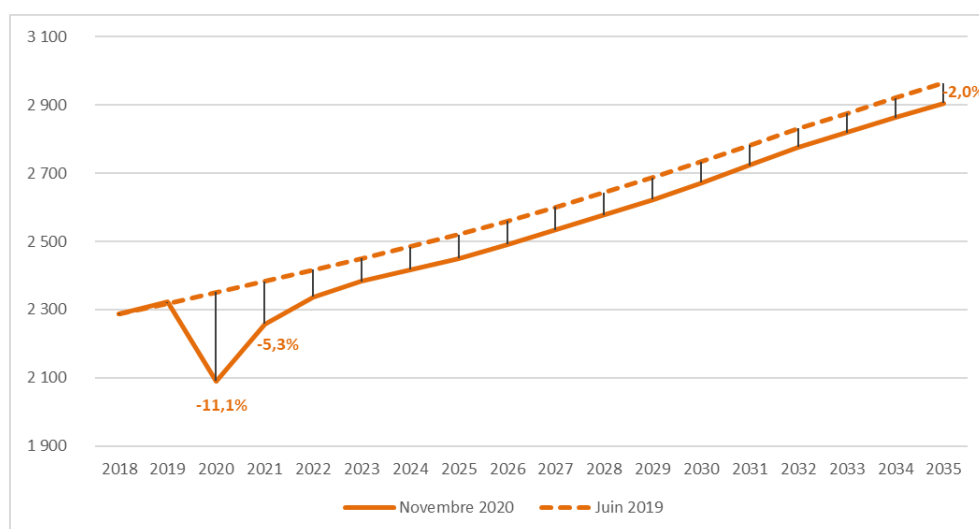
Surtout, on ignore ce que seront les effets de la crise sur le rythme de cette croissance potentielle à long terme. À ce stade, le COR a maintenu l'éventail des exercices antérieurs, avec des rythmes de croissance annuelle de la productivité de respectivement 1, 1,3, 1,5 et 1,8 % par an, le plus bas correspondant à la moyenne des années 2010 à 2019, le plus élevé à celle des années 1980 à 2019. Cet éventail vise à balayer la gamme des sensibilités entre techno-optimistes d'un côté, croyant au caractère réversible de la faible performance des années récentes, par montée progressive des effets bénéfiques des nouvelles technologies, et techno-pessimistes convaincus à l'inverse du caractère inéluctable du ralentissement de la croissance. L'après crise peut venir confirmer aussi bien la première que la seconde hypothèse. Il peut être un accélérateur de croissance –l'année 2020 a été riche en innovations - ou, à l'inverse, correspondre à un régime de croissance encore plus bas qu'envisagé dans la fourchette d'hypothèses du COR.



Pour ce qui est de l'inflation, elle est supposée rester faible en 2020 (0,5 %) avant de repartir légèrement à 0,7 % en 2021, mais la fourchette du consensus varie de 0,0 % à 1,7 %. Les anticipations suggèrent un taux d'inflation encore très faible à court-moyen terme, mais, selon les décisions futures de politique monétaire et les hypothèses liées aux possibles relocalisations d'activité, l'inflation pourrait retrouver un rythme plus soutenu à moyen-long terme.

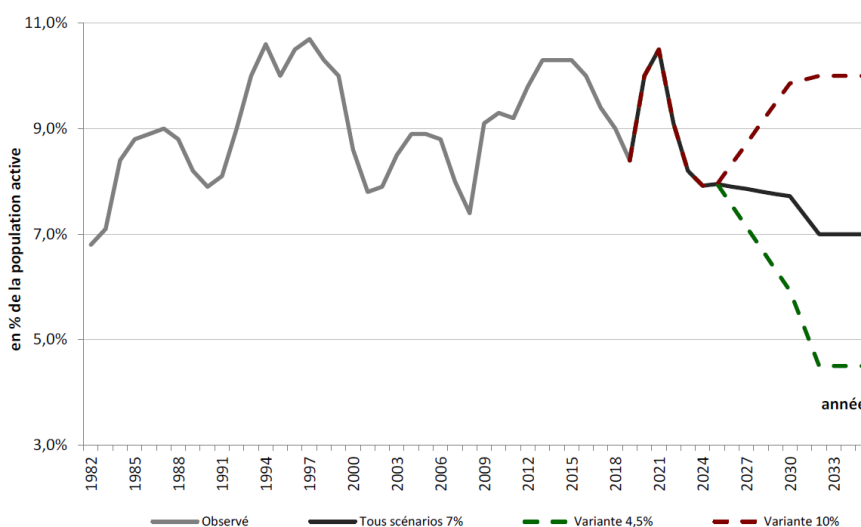
Pour le chômage, l'hypothèse pour 2021 est d'un taux de 10,5 %, mais la fourchette du consensus va de 8,4 à 12,5 %. Le COR suppose qu'il redescendrait ensuite autour de 8 % en 2023 et 2024, avant de se stabiliser à 7 % en scénario central, ou de rediverger jusqu'à 4,5 % et 10 % dans des variantes complémentaires aux deux scénarios de productivité extrêmes (graphique n° 6).

**Graphique n° 5 : PIB en volume projeté en novembre 2020 et juin 2019**



*Note : Ce scénario repose sur une hypothèse intermédiaire d'évolution moyenne de la productivité à 1,3 %.*  
*Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figure 1.15 (p.38).*

**Graphique n° 6 : Taux de chômage observé puis projeté**

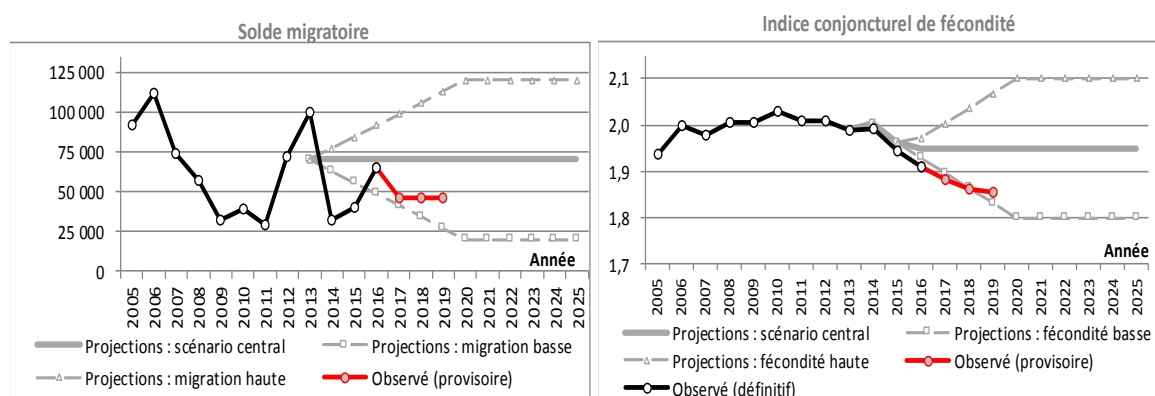


### 2.1.2. L'impact de la crise sanitaire sur les hypothèses démographiques

La trajectoire financière du système de retraite est également liée aux hypothèses d'évolution démographique relatives à la natalité, au solde migratoire et à l'espérance de vie. Dans son précédent avis, le CSR attirait l'attention sur les effets de ces facteurs sur les dépenses du système de retraite. Ils affectent le ratio retraites/PIB avec des temporalités variables : les variantes d'espérance de vie et de solde migratoire ont des effets rapides, alors que les variantes de natalité n'affectent le ratio retraités/actifs qu'au bout d'une vingtaine d'années seulement. En 2040, l'hypothèse basse d'espérance de vie fait ainsi baisser de 0,2 point le ratio retraites/PIB, les hypothèses de fécondité basse et de solde migratoire bas le font respectivement augmenter de 0,1 et 0,3 point. À horizon 2070, les mêmes effets sont de respectivement -0,5, +0,7 et +0,6 point.

Or l'indicateur conjoncturel de fécondité évolue plutôt sur le sentier bas des projections démographiques de l'INSEE (1,86 enfants par femme en 2019)<sup>6</sup>, et le solde migratoire se maintient à un niveau fluctuant de manière heurtée autour du scénario bas depuis 2014<sup>7</sup>, ces deux facteurs jouant donc dans un sens défavorable.

**Graphique n° 7 : Projections des indicateurs démographiques (fécondité et migration)**



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figures 1.1 et 1.2 (p.16-17).

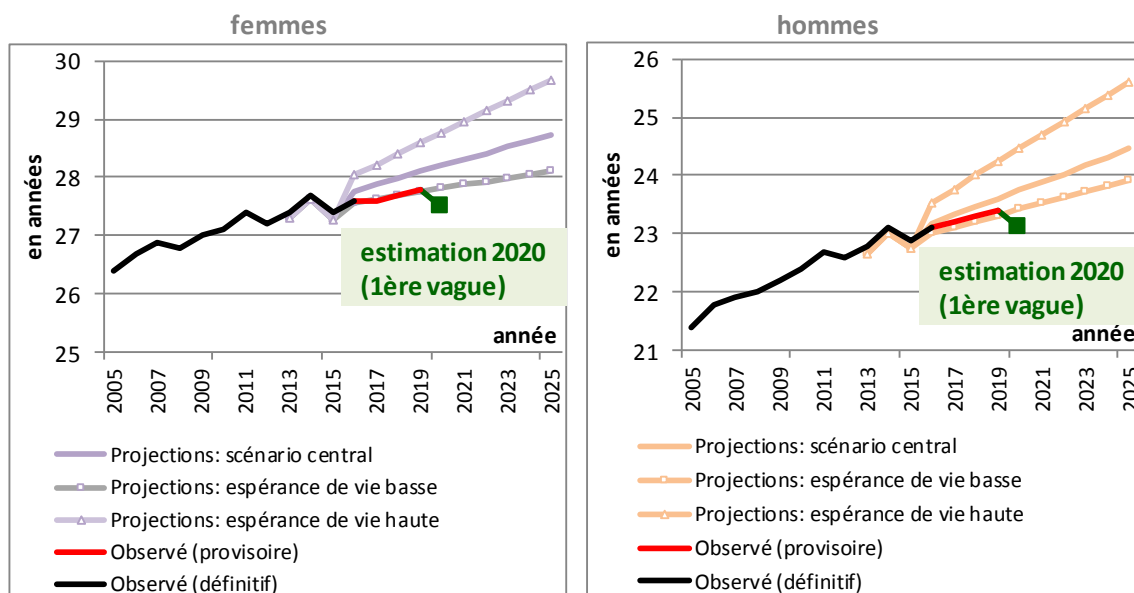
Agit en sens inverse le fait que les évolutions récentes de l'espérance de vie ont été plus conformes au scénario bas de l'Insee, et la crise sanitaire va évidemment faire passer encore en dessous de cette trajectoire basse d'espérance de vie. Compte tenu du nombre de décès par âge estimé lors de la première vague épidémique, l'espérance de vie à 60 ans

<sup>6</sup> L'indice conjoncturel de fécondité reste assis sur une hypothèse centrale de 1,95 enfant par femme, encadrée de deux variantes à 1,8 et 2,1 pour les fourchettes basses et hautes. Les données constatées sur les cinq dernières années indiquent une évolution de l'indice conjoncturel de fécondité sur le sentier bas des projections, avec toutefois une stabilisation en 2019.

<sup>7</sup> D'après les données en partie provisoires de l'INSEE, le solde migratoire aurait été en moyenne de + 50 000 entre 2008 et 2019.

serait amenée à diminuer d'environ 4 mois (0,29 an pour les femmes et 0,37 an pour les hommes), par rapport à l'espérance de vie anticipée sans Covid. L'espérance de vie à 60 ans se situerait ainsi à 27,5 ans pour les femmes et à 23,1 ans pour les hommes en 2020.

**Graphique n° 8 : Espérance de vie à 60 ans**



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figures 1.5 (p.23).

Toutefois, le COR estime que le choc d'espérance de vie provoqué par la pandémie de Covid-19 pourrait rester limité en 2020 et compensé par un rebond dès 2021. Cette hypothèse est évidemment à prendre avec prudence : ces estimations n'intègrent pas les effets de la crise sanitaire depuis le 1<sup>er</sup> août, les incertitudes liées à la durée de cette crise dans l'attente d'une réponse vaccinale et surtout, les effets des reports, des déprogrammations et des renoncements aux soins intervenues depuis le déclenchement de la crise en mars dont les effets peuvent générer une surmortalité dans les années à venir.

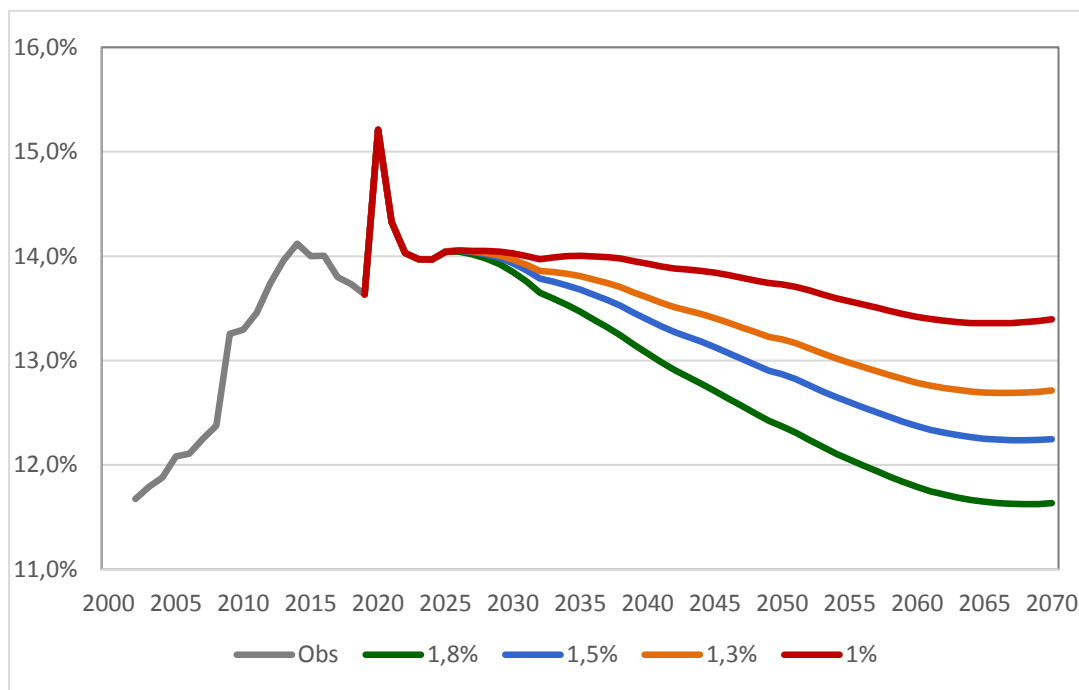
## 2.2. La part des dépenses du système de retraite dans le PIB marquée par la chute brutale de l'activité

La part des dépenses de retraite dans le PIB s'élevait en 2019 à 13,6 %, en progression de 2 points environ depuis 2002 (11,7 %), mais en baisse de 0,5 point depuis son pic du milieu des années 2010. Ce ratio, sous l'effet de la crise et de la baisse du PIB devrait ré-augmenter fortement en 2020, à 15,2 %, niveau jamais atteint à ce jour, sur la base des hypothèses gouvernementales du PLF pour 2021.

À partir de ce pic de 2020, le COR prévoit d'abord un retour rapide au niveau qui prévalait au milieu de la décennie. Ainsi, entre 2020 et 2024, les dépenses croitraient au rythme de 1,3 % en moyenne par an. Le PIB progresserait de l'ordre de 3,7 % en moyenne par an à la suite du rebond prévu en 2021 et 2022 tout en restant néanmoins en 2024

inférieur de 2,8 % à son niveau anticipé avant la crise. Ces hypothèses porteraient la part des dépenses de retraite dans le PIB à 14 % du PIB en 2024 soit le même niveau qu'en 2015. Cette part se stabiliserait ensuite à ce niveau pendant quelques années jusque vers la fin de la décennie.

#### Graphique n° 9 : Projection 2020 des dépenses du système de retraite en % du PIB



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figure 2.1 (p.65).

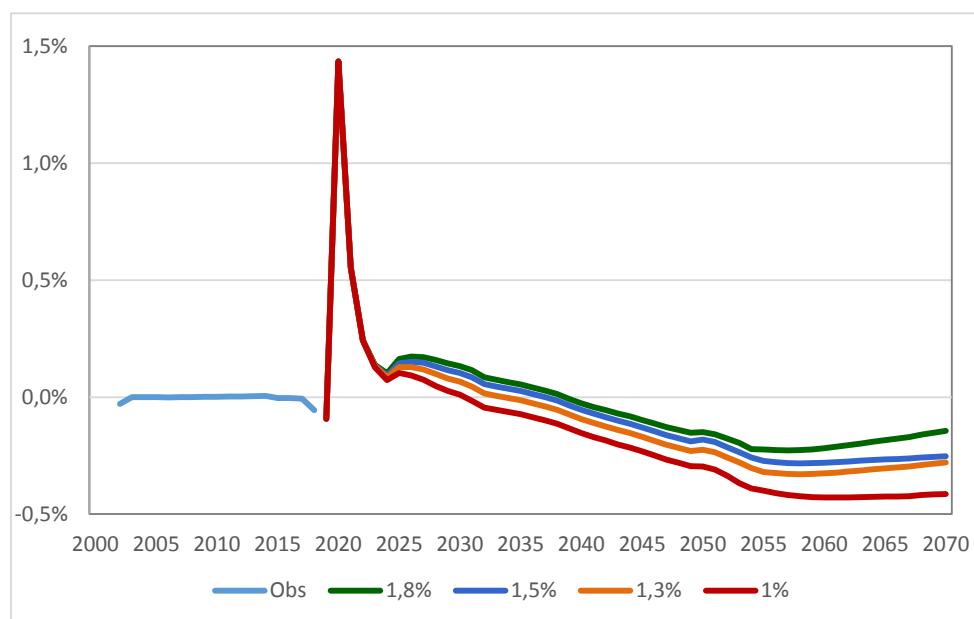
À partir de 2030, la part des dépenses de retraite dans le PIB baisserait dans tous les scénarios, mais selon une amplitude variable. En 2040, elle serait encore proche de 14 % dans le scénario le plus défavorable, mais serait déjà redescendue à 13,1 % dans le scénario le plus optimiste. À très long terme, en 2070 cette part s'étagerait de 13,4 % à 11,6 % entre les deux mêmes scénarios.

Comment ces résultats se comparent-ils à ceux des projections de 2019 ? Si la situation est de toute évidence détériorée à court-terme, les dépenses à l'horizon 2070 sont pour chaque scénario légèrement plus basses que prévues dans les projections de 2019.

Ceci peut résulter de plusieurs effets :

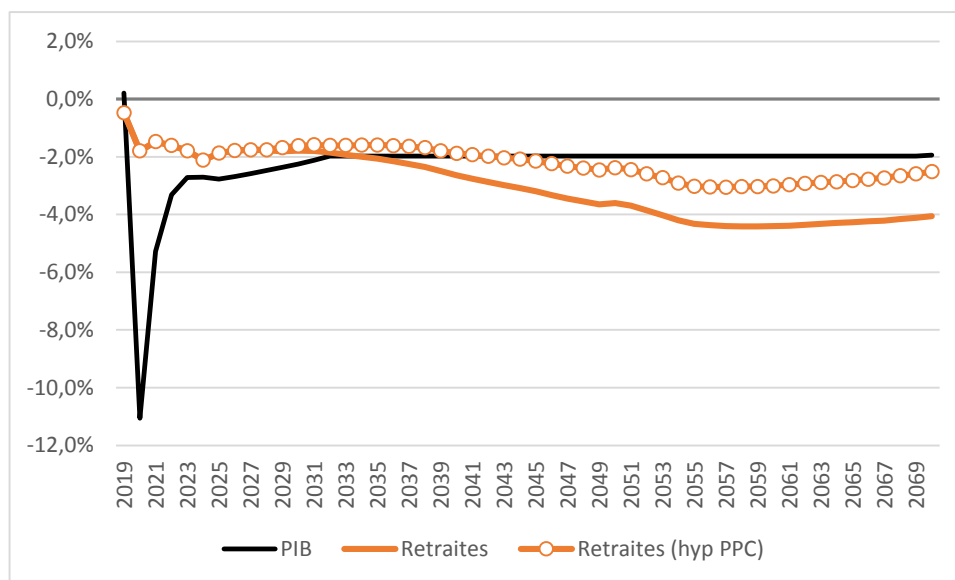
- Les répercussions de la crise, avec le passage à la retraite de générations dont les droits auront été minorés par la crise alors que les générations ultérieures seraient revenues sur une trajectoire de revenu plus favorable ;
- L'effet d'autres changements intervenus entre l'exercice 2019 et l'exercice 2020, à savoir notamment :
  - Dans les régimes de base, la prise en compte de l'indexation limitée en 2020 à 0,3 % pour les pensions supérieures à 2000 € et une indexation limitée à 0,4 % en 2021 pour l'ensemble des pensions de base.

**Graphique n° 10 : Écarts à la projection de 2019 des dépenses du système de retraite en % du PIB**



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figures 2.1 (p.65)

**Graphique n° 11 : Facteurs d'écart du ratio des dépenses de retraite en % de PIB entre les projections de 2019 et 2020, dans le scénario de progrès de productivité de 1,3 % par an à long terme.**



Note : La courbe dite « PPC » pour « part des primes constantes » reprend une hypothèse de stabilité de la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires.

Source : COR et calculs CSR

- Dans les régimes complémentaires ARRCO-AGIRC, une révision du modèle de projection intégrant plus précisément les effets de l'accord de mai 2019<sup>8</sup> : les outils de projections sont en effet constamment améliorés, d'une façon qui est nécessairement génératrice de révisions.
- Et, pour la fonction publique, une nouvelle hausse de la part des primes dans cette rémunération, déjà utilisée dans les projections additionnelles que le COR avait présentées à l'automne 2019, conduisant à y faire baisser le taux de remplacement.

Le graphique n° 11 permet de reconstituer le rôle de ces différents facteurs dans un scénario, celui d'une croissance à long terme de 1,3 %. Il donne les écarts relatifs à la trajectoire anticipée en 2019 pour :

- Le dénominateur du ratio, à savoir le PIB. Après un décrochement de 10 % en 2020<sup>9</sup>, le PIB se redresse et finit par se stabiliser durablement tout en restant environ 2 % en dessous de son niveau d'avant crise ;
- Son numérateur, la masse des retraites, à la fois sous l'hypothèse de référence du COR et sous une variante de stabilité de la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires (courbe « PPC » pour « part des primes constantes »).

Si l'écart entre les prévisions de 2019 et 2020 s'était limité aux effets de la crise, la trajectoire de décrochement des retraites aurait en principe consisté en un atterrissage progressif sur le même palier, soit environ -2 % plus bas que le scénario d'avant crise. Le ratio retraites/PIB serait ainsi progressivement redescendu à son niveau d'avant crise, avec éventuellement une flexion transitoire lors du passage à la retraite des générations dont les droits auraient été fortement affectés par le choc initial, mais amortie en raison des nombreux facteurs susceptibles de lisser ce choc : des effets moins marqués sur les salaires générateurs de droits que sur le PIB ainsi que les divers mécanismes de protection prévus par le système contre les aléas de carrière.

Le fait d'aboutir *in fine* sur une part des dépenses de retraite dans le PIB moins élevée que dans l'exercice 2019 s'explique donc plutôt par les autres facteurs :

- Un décrochement d'environ 1,5 % de la masse des retraites qui intervient dès 2020 et reste acquis tout au long de la projection, incluant l'effet d'améliorations apportées au modèle ARRCO-AGIRC ;
- L'effet progressif de la baisse des taux de remplacement dans la fonction publique, induite par la montée de la part des primes dans les rémunérations. Cet effet mesuré par l'écart entre les courbes « retraites » et « retraites

---

<sup>8</sup> Pour mémoire, celui-ci a prévu une indexation de la valeur de service du point sur les prix jusqu'en 2022, puis une indexation sur les salaires minorés d'un coefficient de soutenabilité de 1,16% par an de 2023 à 2033 - avec plancher prix -, aboutissant sur la période 2021-2030 à une stabilité du pouvoir d'achat des pensions ARRCO-AGIRC dans le scénario 1 % et à une augmentation totale de seulement 1,9 % dans le scénario 1,8 %.

<sup>9</sup> Voir graphique n°4.

(hypothèse PPC) », monte en régime de 2030 à 2055 environ, se traduisant, à terme, par 1,5 % de décrochement supplémentaire de la masse des retraites.

Ainsi, la part des dépenses de retraites dans le PIB subit pour l'essentiel, au-delà de l'effet immédiat de la crise, (a) l'effet d'un retour progressif au ratio prévu hors crise, la perte de PIB en niveau finissant par redevenir totalement neutre pour l'équilibre des retraites et (b) les effets d'un choc technique en niveau dès 2020, combiné (c) à une nouvelle hypothèse sur les retraites de la fonction publique, ces facteurs expliquant le paradoxe d'une situation apparemment plus favorable à long terme que celle qui était anticipée avant crise.

### **2.3. La pérennité financière : dégradation majeure des soldes à court terme, un déséquilibre prévisionnel du système sur les 25 prochaines années**

L'évolution du solde financier du système de retraite dépend de la dynamique des dépenses et des recettes. En amélioration constante depuis plusieurs années (6,5 Md€ en 2013), le déficit de l'ensemble des régimes de retraite de base<sup>10</sup> et du FSV avait atteint 1,0 Md€ en 2017. La situation financière s'est en revanche à nouveau dégradée à compter de 2018, de -1,8 Md€, à -2,9 Md€ en 2019<sup>11</sup> sous l'effet d'un ralentissement de la masse salariale du secteur privé soumise à cotisations et de l'exonération des heures supplémentaires, soit -1,7 Md€ pour le régime général, non compensé par la revalorisation annuelle des pensions limitée à 0,3 % par la LFSS pour 2019 au lieu de l'inflation constatée.

En 2020, les régimes de retraite de base devraient enregistrer un déficit sans précédent : les prévisions annexées à la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) tablent sur -12,8 Md€ dont -7,8 Md€ pour le régime général et -3,2 Md€ pour le FSV. Les produits de la CNAV diminueraient de 2,3 %, sous l'effet d'un transfert exceptionnel du Fonds de réserve des retraites (FRR) pour 5,0 Md€ et d'une hausse des prises en charge de cotisations de la part du FSV (+0,9 Md€ par rapport à 2019), au titre des périodes de chômage, d'arrêt maladie ou même d'activité partielle. À l'inverse, les cotisations sociales s'effondreraient (-9,8%), principalement sous l'effet de la chute de la masse salariale, les exonérations exceptionnelles décidées dans la 3<sup>e</sup> loi de finances rectificative faisant, pour leur part, l'objet d'une compensation par l'État.

La CCSS prévoit un maintien du déficit en 2021 au même niveau que 2020, soit un total de 10,6 Md€, dont 8,0 Md€ pour le régime général, la branche ne bénéficiant plus comme en 2020 du transfert exceptionnel de 5 Md€ du FRR et malgré les effets de la reprise sur la dynamique des cotisations sociales (+10,9 %).

Sur son champ, le COR estime que le solde 2020 du système de retraite dans sa globalité atteindrait -1,1 % du PIB. Il prévoit ensuite un redressement du solde dès 2021 qui atteindrait entre -0,6 % et -0,2 % du PIB en 2022 selon la convention retenue pour la projection des ressources du système, le COR ayant entre-temps renommé les trois conventions décrites dans la première section :

---

<sup>10</sup> Solde de l'ensemble consolidé régimes de base et FSV en 2019, chiffres issus de l'annexe 4 du PLFSS pour 2021 (p.9)..

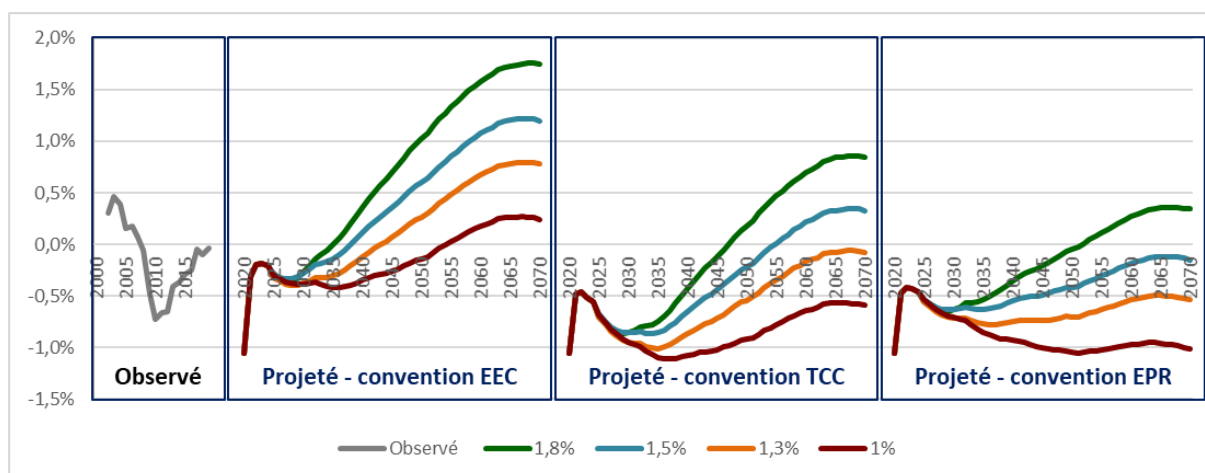
<sup>11</sup> Chiffres issus de l'annexe 4 du PLFSS pour 2021 (p.30..

- Est désormais qualifiée de convention TCC (pour taux de cotisation constant), l'ancienne convention « COR » consistant à figer les taux de cotisation implicites de l'État en tant qu'employeur et les taux de subvention des régimes spéciaux à leur dernier niveau constaté.
- Est qualifiée de convention EPR (pour équilibre permanent des régimes) la convention CCSS, consistant à équilibrer chaque année le régime des retraites de l'État et les régimes spéciaux.
- Est enfin qualifiée d'EEC (pour effort de l'État constant), la convention précédemment dénommée convention « PIB », consistant à stabiliser à sa valeur de 2019 la part dans le PIB des ressources affectées au régime des retraites de l'État et aux régimes spéciaux équilibrés.

Comme pour le ratio des dépenses de retraite en pourcentage de PIB, ces projections font en revanche état d'une situation plus favorable à très long terme que dans les exercices de 2019. On observe à nouveau un impact des mesures prises en 2020 et de la politique des primes dans la fonction publique, mais avec des messages légèrement différenciés selon les conventions comptables retenues, comme l'illustre le graphique n° 13b présentant les écarts entre la projection de 2020 et cette même projection réalisée en 2019, rappelée sur le graphique n° 13a.

Le rétablissement du solde financier du système des retraites au niveau anticipé avant crise s'avère assez rapide dans la convention EEC (ex « PIB »). Dans le scénario d'un taux de productivité à 1,3 %, le solde est à peu près au même niveau que le déficit hors crise sur l'ensemble de la période 2025-2035 puis devient d'abord moins négatif puis davantage positif, d'environ 0,4 point à long terme, la date de passage en zone positive étant l'année 2042.

**Graphique n° 12 : Solde financier du système de retraite selon la convention comptable retenue**

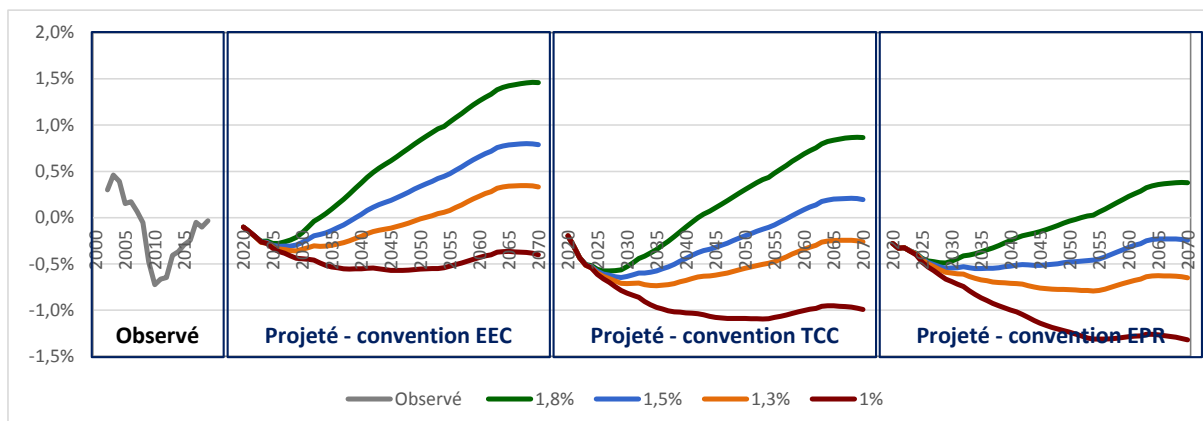


Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figures 2.11 (p.84).

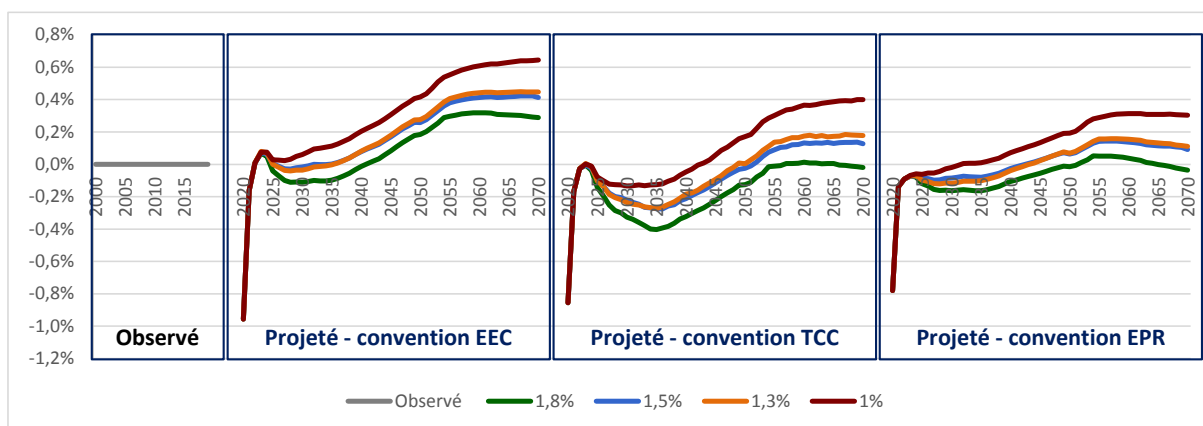


## Graphique n° 13 : Comparaison avec les projections de déficit de 2019

### 13.a. Rappel des déficits prévus en 2019, en points de PIB



### 13.b Écarts 2020/2019 en points de PIB



Note : Conventions comptables de 2019 (PIB, COR et CCSS) telles que renommées en 2020 (resp. EEC, TCC et EPR).

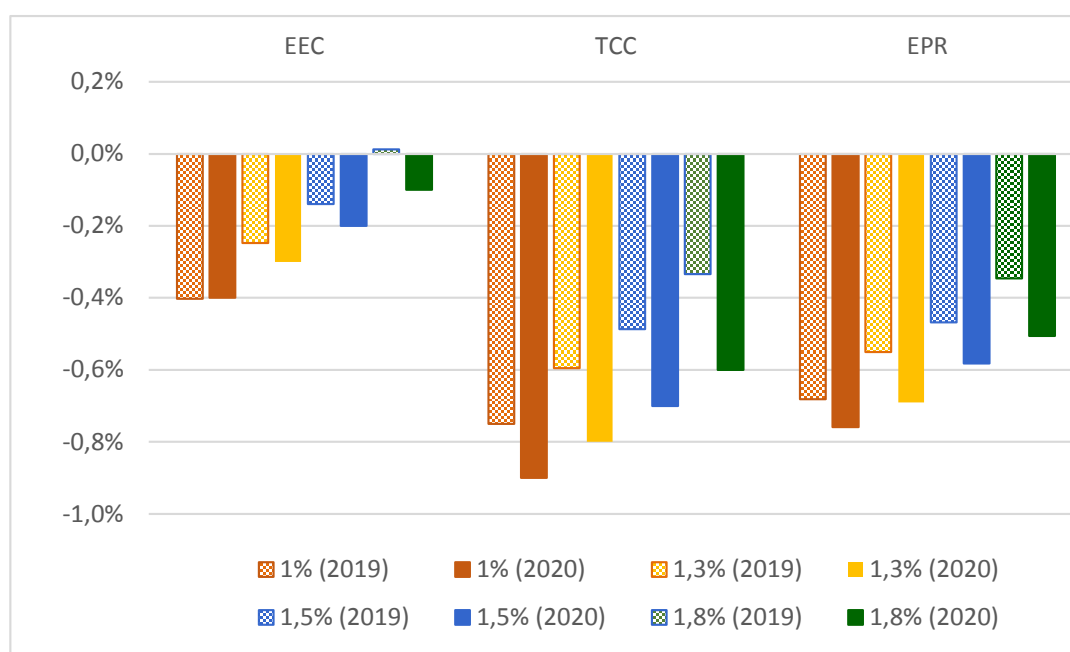
Source : Rapports du COR 2019 et 2020, et calculs CSR.

Le message est moins favorable dans la convention TCC (ex « COR ») car la hausse prévue de la part des primes se traduit dès qu'elle démarre par une perte de dynamisme de la contribution de l'État en tant qu'employeur, avant que les pensions servies ne ralentissent à leur tour. Il y a donc un creusement plus durable du déficit selon cette convention, suivi d'une moindre résorption ensuite.

Face à ces deux messages discordants, la convention EPR peut être interprétée comme laissant hors champ ce cas de la fonction publique d'État et des régimes spéciaux bénéficiant de subventions d'équilibre, et informant ainsi sur les perspectives de ceux des régimes pour lesquels la notion de solde est davantage pertinente. Ex post, le solde de ces régimes peut certes être réorienté à la hausse ou à la baisse en faisant varier certaines de leurs ressources mais, ex ante, le fait qu'il soit négatif atteste bien d'un problème de sous-financement. Or ce solde EPR reste durablement négatif, hormis dans l'hypothèse économique la plus favorable, mais dans laquelle il ne redevient positif qu'à l'horizon de 2050.

Tous ces constats confirment une fois de plus la difficulté à bien objectiver la notion de déficit du système de retraite. Pour autant, tous pointent un déficit moyen substantiel sur les 25 ans à venir (graphique n° 14), surtout si l'on se focalise sur les scénarios macroéconomiques les moins favorables, qui sont par ailleurs les plus en ligne avec les tendances passées de la productivité. Dans la convention EEC, la compensation entre le creusement de très court-terme et l'amélioration de moyen terme donne au final des déficits moyens comparables à ceux évalués en 2019, et plus détériorés d'environ 0,1 à 0,3 point selon les deux autres conventions. Le déficit moyen de la période s'établit par exemple autour de -0,7 point de PIB dans les deux scénarios macroéconomiques bas de la convention EPR, celle qui se focalise sur les régimes autres que les régimes à cotisation ou subventions d'équilibre.

**Graphique n° 14 : Déficits moyens sur 25 ans selon convention comptable et hypothèses de productivité, évaluations 2019 et 2020**



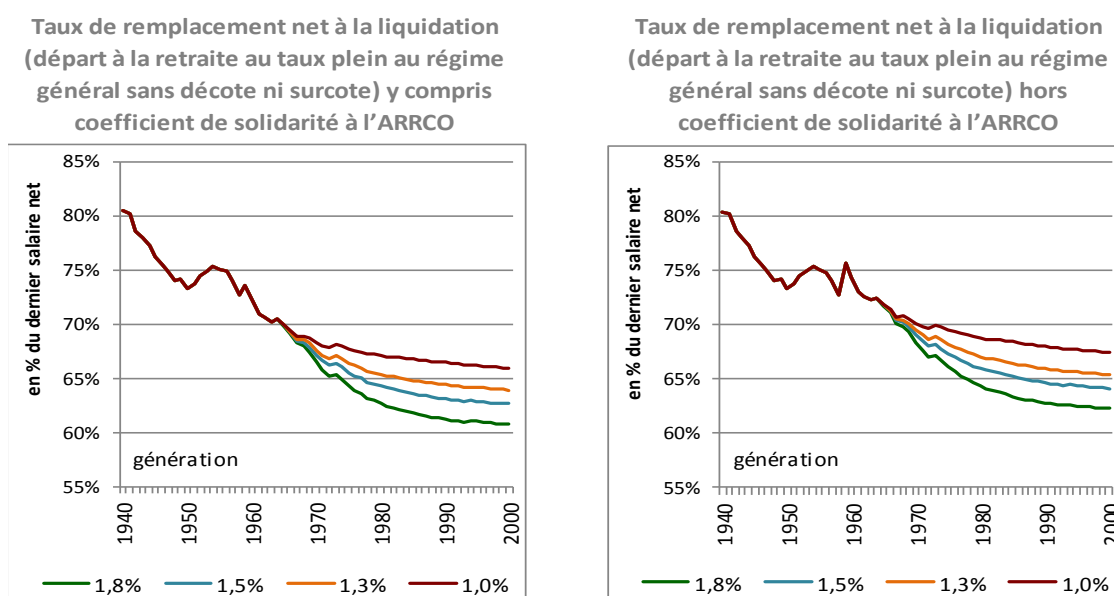
Source : Rapports du COR 2019 et 2020

On relève au passage la quasi linéarité de la relation entre ces déficits cumulés et l'hypothèse de croissance, qui permet d'extrapoler ce qu'il adviendrait de ces déficits si l'on était amenés à sortir, vers le bas, de l'éventail d'hypothèses que retient le COR. Ainsi, dans l'hypothèse où les progrès de productivité plafonneraient à seulement 0,7 % par an, on peut s'attendre, par extrapolation, à ce que le déficit cumulé moyen tombe à -0,5 point de PIB annuel dans la convention EEC et à -0,9 ou -0,8 point en moyenne par an dans les conventions TCC et EPR. Or un tel scénario de croissance ne peut plus être exclu : comme expliqué plus haut dans la description des incertitudes de la sortie de crise, celle-ci peut certes être l'occasion d'un sursaut de productivité, mais elle peut aussi voir se poursuivre le décrochement par paliers auquel on a assisté depuis plusieurs décennies.

## 2.4. Un taux de remplacement faiblement impacté pour le salarié non-cadre

Le taux de remplacement, défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de la liquidation et le revenu moyen d'activité perçu lors de la dernière année d'activité, sous hypothèse d'un départ au taux plein sans décote ni surcote, est un indicateur d'équité et de solidarité du système des retraites. L'indicateur calculé par le COR rapporte, pour le cas type d'un salarié non-cadre, la pension moyenne nette perçue la première année de retraite au dernier salaire net. Il vise ainsi à mesurer la perte de pouvoir d'achat au moment du passage à la retraite.

**Graphique n° 15 : Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de non-cadre du secteur privé**



*Note : Le cas type de non-cadre du secteur privé, part à la retraite au taux plein. Il se voit donc appliquer, à la liquidation, le coefficient de solidarité introduit par l'accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 20151. Toutefois, pour prendre en compte le caractère temporaire de ce coefficient (il s'applique durant trois années, et dans la limite de l'âge de 67 ans), l'indicateur de taux de remplacement à la liquidation est tout d'abord calculé y compris application du coefficient de solidarité, puis hors application de ce dernier, c'est-à-dire hors effet temporaire afin de mieux refléter le niveau relatif de la pension perçue sur toute la durée de retraite.*

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figures 2.19 (p.128).

Les prévisions du COR font état d'une baisse de ce taux de remplacement pour les générations nées dans les années 1950 et au début des années 1960, suivi d'une relative stabilité parmi les générations plus jeunes. Cette diminution s'accroît et se poursuit sur un plus grand nombre de générations dans les scénarios économiques où les revenus d'activité sont supposés croître plus vite. La baisse est limitée pour les générations nées dans le milieu des années 1960 dans le scénario 1 %, mais elle se poursuit jusqu'aux générations nées au milieu des années 1970 dans le scénario 1,8 %.

En 2020, la crise sanitaire a généré une réduction des salaires de l'ordre de -3,8 % en nominal (-4,3 % en réel), corrigée en partie par le versement d'une indemnité d'activité

partielle directement versée par l'employeur. Cette indemnité a été intégrée dans les salaires perçus en 2020. Le salaire moyen par tête est ainsi quasi stable en 2020, de l'ordre de -0,2 % en nominal (-0,7 % en réel).

In fine, l'estimation du taux de remplacement du cas-type par génération et hypothèse de productivité du travail n'est que faiblement impactée par rapport aux prévisions du COR de juin 2019. En 2019, le COR estimait que le taux de remplacement de ce cas type diminuait au fil des générations, passant de 75 % pour la génération 1955 à entre 63 % et 68 % selon les scénarios pour la génération 2000. Si le taux se maintient pour la génération 1955, ces taux varient désormais de 62 % à 67,5 % pour la génération 2000.

Dans tous les scénarios considérés, le taux de remplacement resterait supérieur à deux tiers (66,6 %) pour les dix générations qui suivent celle de 1957 – par référence au seuil et à l'horizon temporel fixés par le décret du 20 juin 2014. De ce point de vue, parmi les objectifs suivis, le taux de remplacement à l'issue d'une carrière de non-cadre du secteur privé continue de répondre aux prérequis d'adéquation du montant des pensions sur un horizon de 10 années. À l'horizon de 25 ans, examiné pour les indicateurs de pérennité financière, il resterait supérieur à cette limite dans les scénarios 1,3 % et 1 %.

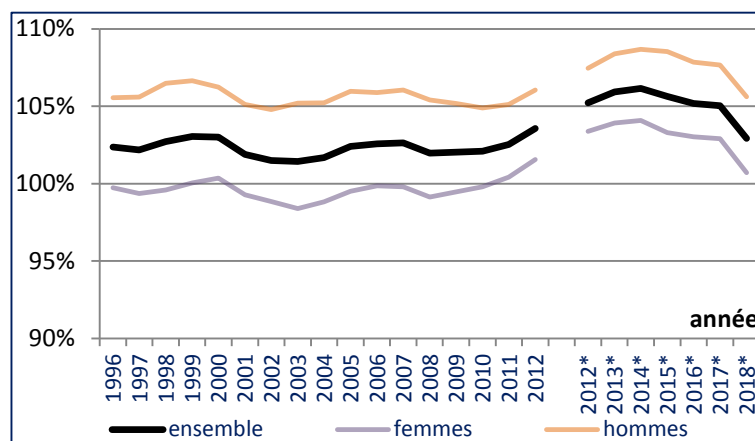
## **2.5. Un niveau de vie des retraités qui reste supérieur à celui de l'ensemble de la population jusqu'en 2025, mais en net recul à long terme**

L'appréciation de « *la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour les retraités* », objectif défini par l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, requiert de suivre « *l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté* » (article L. 114-4). Les textes prévoient la mesure de deux indicateurs : d'une part, le niveau de vie des retraités et/ou retraitées rapporté à celui de l'ensemble de la population, d'autre part, un indicateur plus spécifique rapportant, pour chaque génération et par genre, le montant de la pension en deçà duquel se situent les 10 % de retraité(e)s les moins favorisé(e)s avec le montant moyen de pension de l'ensemble des retraités.

Le graphique n° 16 montre que niveau de vie relatif des retraités est resté globalement stable de 1996 à la fin des années 2000. Il a ensuite progressé dans la première moitié des années 2010, avant de se stabiliser puis de baisser significativement en 2018, sans pour autant repasser en dessous de celui de l'ensemble de la population. Cette baisse s'explique par celle des pensions nettes moyennes du fait de la hausse de la CSG et de la non revalorisation des pensions de base, tandis que les actifs voyaient leur niveau de vie moyen augmenter.

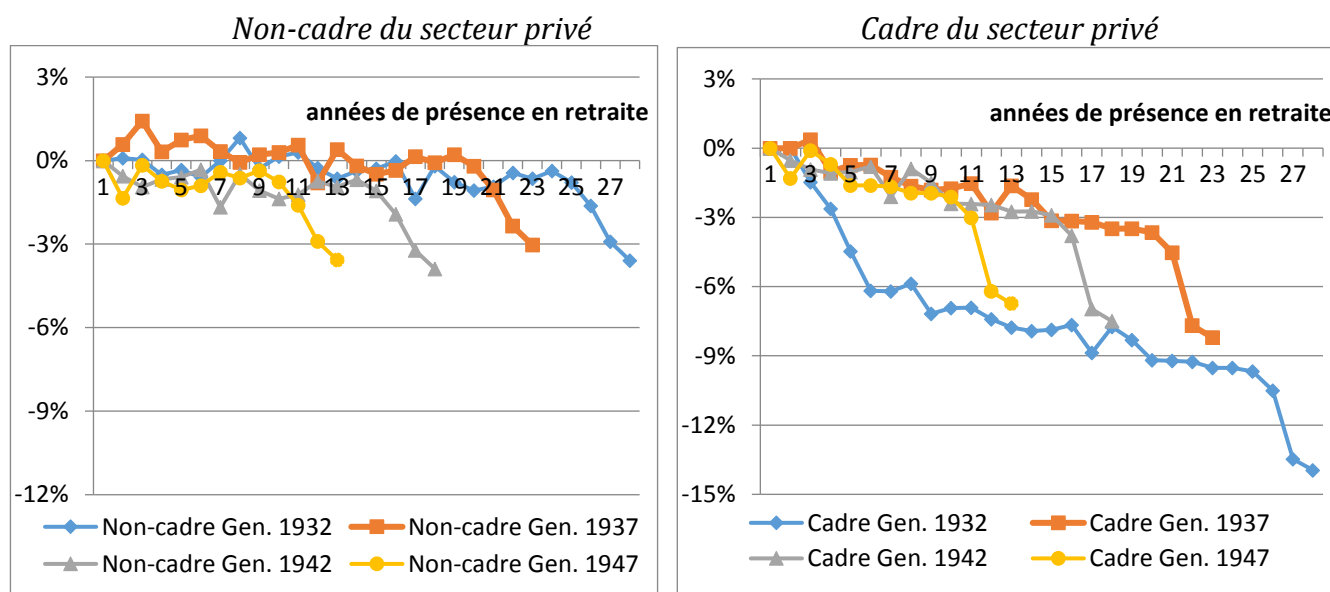
Ces constats sur le niveau de moyen combinent cependant évolutions individuelles pour les individus en cours de retraite, et l'effet de remplacement de retraités âgés par des retraités plus jeunes aux droits plus élevés. Si on se focalise sur le cas des individus en cours de retraite et si on raisonne en termes de niveau de vie absolu, celui auquel ils sont directement sensibles, il y a eu érosion du pouvoir d'achat comme le montre le graphique n° 17.

**Graphique n° 16 : Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population, pour l'ensemble et par genre (évolutions récentes)**



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figure 2.33 (p.153)

**Graphique n° 17 : Pouvoir d'achat de la pension nette**



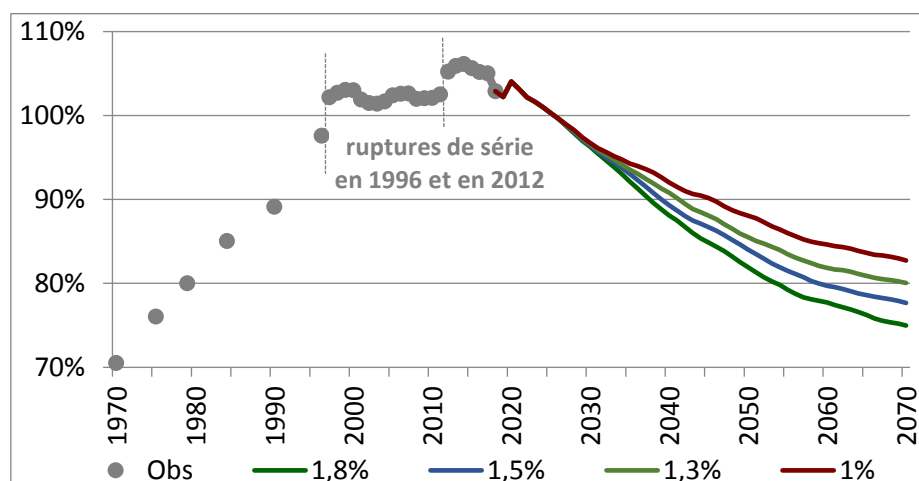
Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figure 2.38 (p.164)

Pour les quatre générations étudiées par le COR dans son rapport, le pouvoir d'achat absolu baisse en moyenne de 3,5 % pour un non-cadre du secteur privé, essentiellement sur les cinq dernières années en raison de la non-revalorisation de la valeur du point ARRCO.

La baisse du pouvoir d'achat d'un cadre du secteur privé est en moyenne deux fois plus importante (7,5 %) pour trois des quatre générations étudiées par le COR. Cette baisse s'explique par la hausse des prélèvements, et les règles d'indexation pour la valeur du point AGIRC. Surtout, pour la génération de 1932, la baisse du pouvoir d'achat après 28 ans de retraite atteint 14% en raison des hausses de CSG des années 1993 à 1997.

En 2020, la baisse du niveau de vie des actifs consécutive à la crise sanitaire va, en sens inverse, se traduire par une augmentation mécanique du niveau de vie relatif des retraités (graphique n° 18). Cet effet est toutefois contrecarré par les mesures de désindexation à effet sur 2020.

**Graphique n° 18 : Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population (projection)**



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figure 2.36 (p.157)

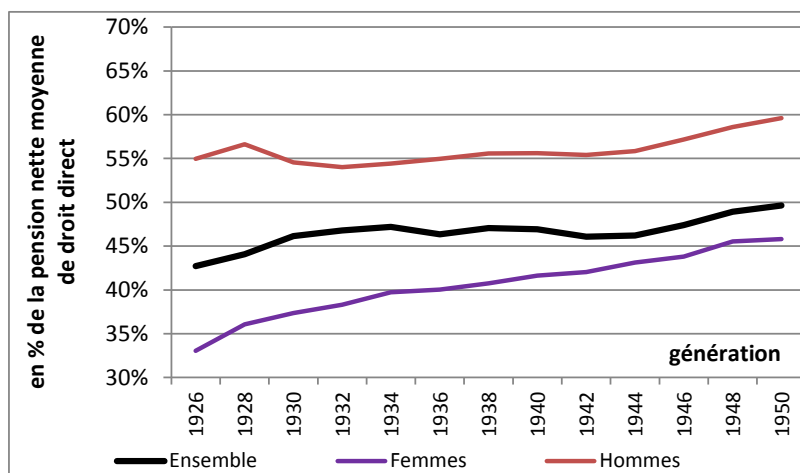
Ensuite, à partir de 2021, comme le ratio retraites/PIB, ce niveau de vie relatif décroît plus significativement que dans les projections de juin 2019. Cette décroissance plus importante s'explique d'une part par l'effet d'effacement progressif du choc de 2020, accentué par l'impact de la crise sur les droits des futures générations liquidant leur retraite. D'autre part, la montée en régime de l'effet de la politique des primes dans la fonction publique se traduit par des taux de remplacement plus faibles, qui seront mieux détaillés plus loin sur un des autres indicateurs suivis par le comité.

Au total, le niveau de vie des retraités devrait devenir inférieur à celui de l'ensemble de la population dès 2026, contre 2030 dans les projections précédentes. À l'horizon 2040, le ratio de niveau de vie irait de 88 % à 92 % selon le scénario de productivité. À horizon 2070, les mêmes valeurs seraient de 75 % et 82 %, contre 78 % à 87 % dans les projections du COR de 2019.

## 2.6. Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés de la population et la pension nette moyenne

L'analyse du niveau de vie des retraités doit également porter sur les écarts de niveau de vie au sein de la population des retraités. C'est ce que fait le deuxième indicateur sur lequel se fonde l'avis du comité de suivi des retraites, celui qui compare les premiers déciles de pension nette des hommes ou des femmes et la pension nette moyenne. Cet indicateur, établi par la DREES et présenté par le COR dans son rapport annuel 2019, n'a pas été réévalué en 2020.

## Graphique n° 19 : Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figure 2.43 (p.179).  
Champ : Retraités de droit direct, à carrières complètes.

Note de lecture : Le seuil de pension nette des 10% des personnes les moins aisées correspond au montant de pension touché par les individus dont la pension sépare la population entre d'un côté les 10% les moins aisés et de l'autre les 90% des retraités restant. Rapporté à la pension nette moyenne il permet d'évaluer le degré de paupérisation des retraités les moins aisés. Si ce ratio se dégradait au fil des générations, il signifierait une aggravation de la pauvreté relative des retraités les plus pauvres.

Il permet de mesurer la situation des 10 % des retraités ayant une carrière complète et touchant les plus faibles pensions. Les données montrent une stabilité relative de ce ratio entre les générations 1930 et 1944, entre 46 % et 48 % selon les années, et une augmentation sensible entre les générations 1944 et 1950, le ratio atteignant 49,6 % pour cette dernière génération<sup>12</sup>.

### 2.7. L'équité entre générations

Les indicateurs relatifs aux objectifs d'équité entre les générations au regard de la retraite prennent en compte quatre dimensions : le taux de cotisation finançant les retraites, la durée de la carrière pendant laquelle sont prélevées les cotisations, le montant des pensions et enfin la durée de la retraite. Si les deux premières dimensions permettent d'apprécier l'effort des assurés en activité pour financer le système de retraite, les deux dernières permettent d'apprécier ce que le système apporte aux assurés une fois retraités.

Analyser l'équité entre générations au regard du système de retraite nécessite de comparer les efforts contributifs réalisés par chaque génération avec les avantages qu'elle en retire. Le comité de suivi des retraites retient l'approche proposée par le COR dans son rapport annuel, en analysant l'équité selon quatre dimensions : le montant moyen des

<sup>12</sup> Le comité avait attiré l'attention sur la possibilité, si l'allocation de solidarité aux personnes âgées était continuellement indexée sur le salaire moyen par tête, que son montant puisse devenir supérieur à celui de la pension nette d'un salarié au SMIC. Depuis 2018 le COR produit un nouvel indicateur permettant de comparer le ratio entre cette pension nette et l'ASPA selon les modalités d'indexation choisies. Il serait intéressant, en complément, de vérifier que le niveau de vie des bénéficiaires de l'ASPA ne peut pas être supérieur à celui d'un assuré percevant le minimum contributif, en particulier lorsqu'ils perçoivent par ailleurs des aides au logement (AL), du fait de la différence de prise en compte de l'ASPA et du MICO dans la base ressources des AL.

pensions, la durée moyenne de la retraite, le taux de cotisation moyen et la durée moyenne de carrière.

Les indicateurs relatifs aux taux de remplacement et au niveau de vie des retraités ayant déjà été présentés supra, les développements suivants s'attacheront à analyser les questions de durée moyenne de la retraite, de taux de cotisation moyen et de durée moyenne de carrière. Ils s'appuieront, autant que possible, sur deux estimations : celle de la moyenne de l'ensemble des assurés d'une même génération et celle du cas type d'un salarié non-cadre du secteur privé présentant une carrière complète.

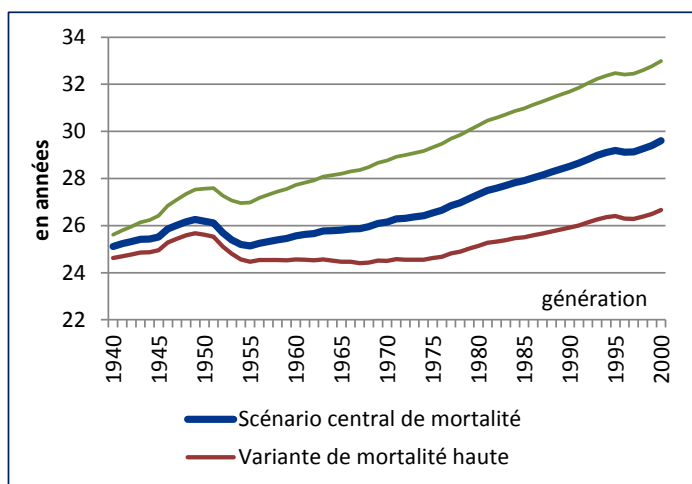
### 2.7.1. Durée de versement de la pension

La durée de versement de la pension, qui correspond au nombre d'années passées en retraite, se mesure en calculant l'écart entre l'espérance de vie de chaque génération (calculée à 60 ans pour ne prendre en compte que les assurés atteignant l'âge de la retraite) et l'âge moyen de départ à la retraite de la génération.

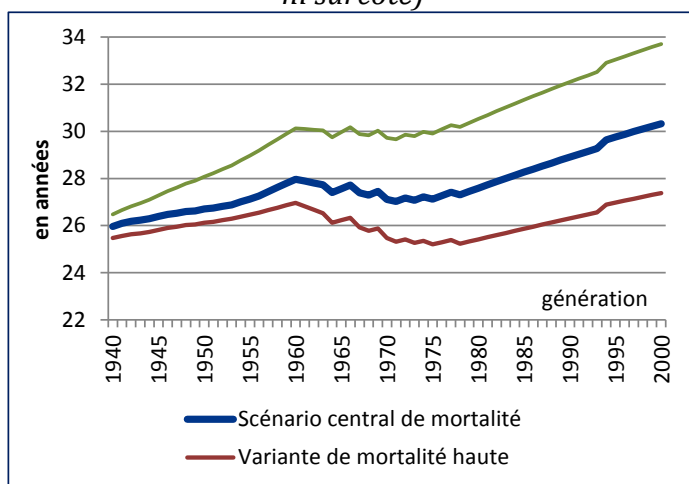
Les graphiques ci-dessous présentent la durée de retraite en nombre d'années selon trois scénarios de mortalité élaborés par l'Insee, en moyenne pour chaque génération et dans le cas type d'un salarié non-cadre.

**Graphique n° 20 : Durée de retraite en nombre d'années**

*Moyennes par génération*



*Cas type de non-cadre du privé (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote)*



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figures 2.23 (p.134)  
 Note de lecture : l'individu présenté dans le cas-type de non-cadre du privé peut bénéficier d'un départ précoce grâce au dispositif carrières longues.

Ces projections sont inchangées par rapport à 2019. Dans le scénario central de mortalité, la durée de retraite s'établit désormais autour de 26 ans en moyenne (jusqu'à la génération 1975) puis progresse de manière linéaire jusqu'à 29 ans pour la génération 1995 et atteint 29,4 ans pour la dernière génération analysée (née en 2000). Il s'agit toutefois d'un paramètre qui, par nature, est très sensible à l'hypothèse d'espérance de vie.



Elle serait stagnante des générations 1955 à 1970 dans l'hypothèse de mortalité haute et ce n'est que pour la génération 1990 qu'elle retrouverait le niveau atteint par les générations ayant liquidé juste avant la réforme de 2010.

### 2.7.2. Durée moyenne de carrière

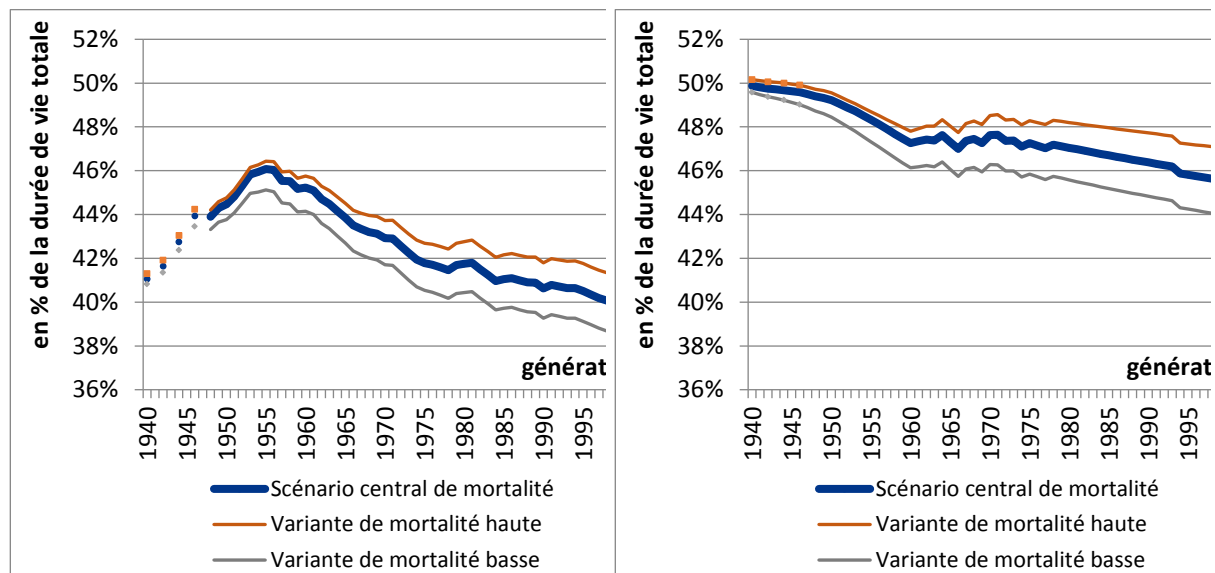
Pour mesurer la durée de carrière, le COR retient une acception large, celle de la durée validée en vue de la retraite, qu'il s'agisse des trimestres réellement cotisés mais également des périodes assimilées (validées au titre du chômage, de la maladie, etc.) et des majorations d'assurance (notamment pour enfants). La durée moyenne de carrière est ensuite calculée par le COR en proportion de la durée de vie totale.

La durée moyenne de carrière en proportion de la durée de vie totale n'a pas évolué entre les projections 2019 et 2020. Les durées validées ont crû jusqu'aux générations nées au milieu des années 1950, puis devraient diminuer presque continûment jusqu'à la génération née en 2000.

**Graphique n° 21 : Durée de carrière en proportion de la durée de vie totale**

*Moyennes par génération*

*Cas type de non-cadre du privé (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote)*



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figure 2.18 (p.125)

Note de lecture : l'individu présenté dans le cas-type de non-cadre du privé peut bénéficier d'un départ précoce grâce au dispositif carrières longues.

### 2.7.3. Un taux de cotisation proche du maximum prévu par la loi

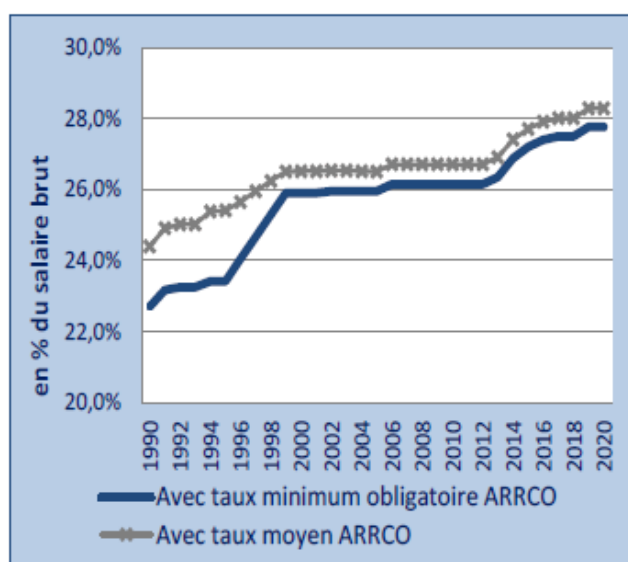
Comme le COR le souligne depuis 2015, l'indicateur relatif au taux moyen de cotisation sur l'ensemble de la carrière ne peut être correctement reconstitué en moyenne

par génération, en raison d'un manque de données en provenance de la plupart des caisses de retraites. C'est pourquoi seul l'indicateur relatif au cas type d'un salarié non-cadre du privé est calculé par le COR. Ce taux de cotisation a augmenté régulièrement et devrait continuer à le faire : il était de 19,6 % pour la génération 1940 et devrait s'élever à 28,1 % pour la génération 2000.

Pour autant, l'indicateur prévu dans le décret concerne non pas le niveau moyen des cotisations par génération mais le taux légal constaté année après année<sup>13</sup>.

Cet indicateur n'est pas modifié par rapport à 2019. Le taux de cotisation légal sous le plafond de la sécurité sociale est, à législation constante, de 27,5 % du salaire brut, ce qui est proche du seuil de 28 % au-delà duquel le comité de suivi des retraites ne peut recommander d'augmentation des taux de cotisation<sup>14</sup>.

### Graphique n° 22 : Taux de cotisation annuel pour la retraite du cas type de non-cadre du privé



*Note : le seuil de 28 % en deçà duquel doit rester ce taux s'applique au taux légal, celui correspondant au taux minimum obligatoire à l'ARRCO, hors opérations facultatives*

*Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 » (p.259)*

<sup>13</sup> Article D.114-4-0-13 du code de la sécurité sociale : « Les recommandations du comité de suivi des retraites mentionnées au II de l'article L. 114-4 ne peuvent tendre à augmenter au-delà de 28 % la somme des taux de cotisation d'assurance vieillesse assises sur les rémunérations ou gains pour un salarié non-cadre, à carrière ininterrompue, relevant du régime général d'assurance vieillesse et d'une institution de retraite complémentaire mentionnée à l'article L. 921-4 et dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires. »

<sup>14</sup> Cet indicateur a de nombreuses limites au regard de l'objectif qu'on lui assigne ici, à savoir l'évaluation de l'équité du système de retraite. Le COR en identifie une nouvelle dans son rapport : le fait que les taux de cotisation légaux ne donnent qu'une vision partielle des contributions financières des assurés au système de retraite et qu'il serait pertinent de calculer un indicateur de taux de contribution moyen par génération au sens large, incluant toutes les contributions en plus des cotisations sociales pour les régimes de retraite.

## 2.8. L'équité entre les femmes et les hommes

La loi charge le comité de suivi des retraites d'analyser la situation comparée des femmes et des hommes au regard des montants de pension, des durées de retraite et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions.

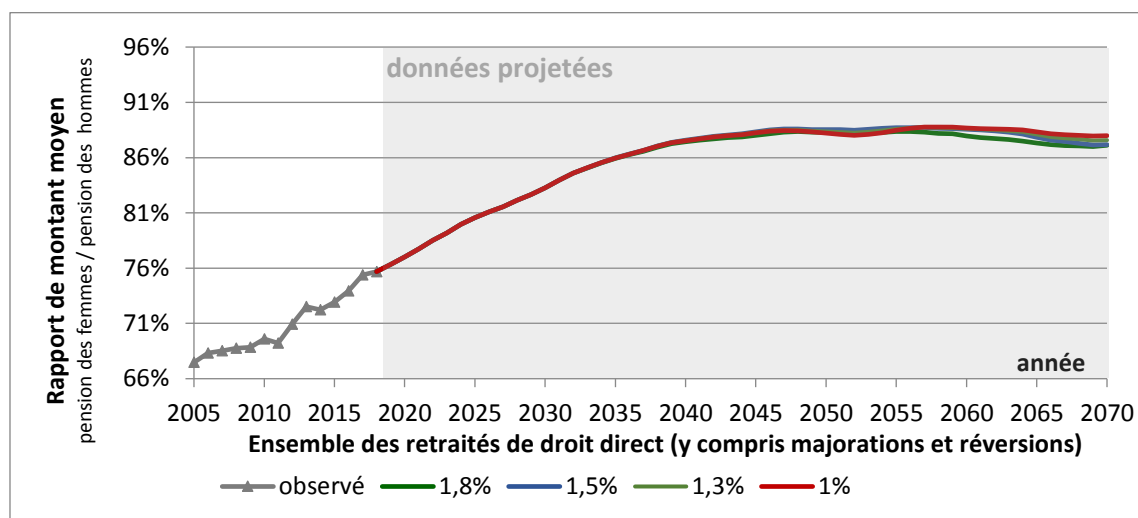
### 2.8.1. Comparaison du niveau des pensions

Le premier critère en matière d'équité amène à comparer le niveau moyen brut des pensions versées aux femmes en proportion de celui des hommes.

Le graphique n° 23 projette le montant brut moyen de la pension perçue par les femmes (en prenant notamment en compte les pensions de réversion et les majorations pour trois enfants ou plus) en pourcentage de celui perçu par les hommes.

Si l'écart entre les pensions moyennes des hommes et celles des femmes (y compris majorations et réversions), actuellement de 25 points, pourrait être ramené à 11 points à la fin des années 2050, ces projections laissent apparaître une perspective de légère re-dégradation de ce ratio à compter de 2060. Ceci tient principalement à une prévision de poursuite de la diminution des pensions de réversion touchées par les femmes.

**Graphique n° 23 : Montant brut moyen des pensions des femmes rapportées à celui des hommes (projection)**



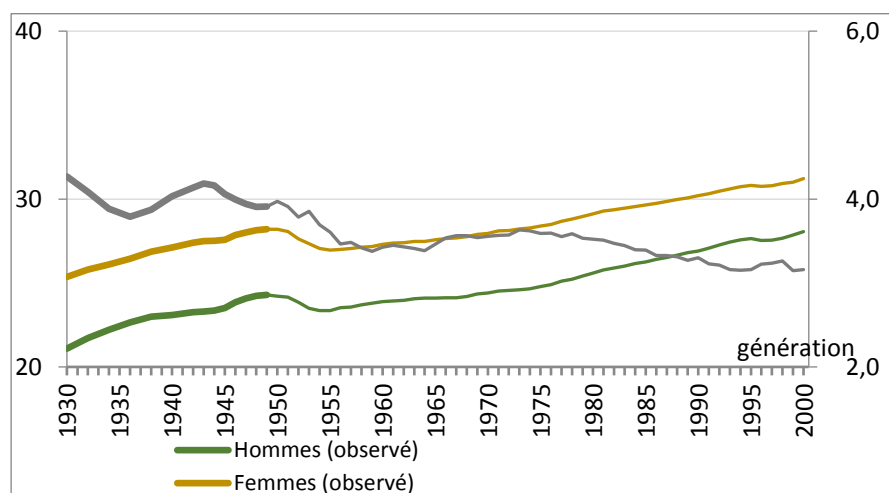
Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figure 2.53b (p.192)

Par ailleurs, comme le montrait le graphique n° 16 supra, les écarts entre niveaux de vie des retraités femmes et hommes sont stables depuis 30 ans. Cette stabilité masque deux phénomènes : une réduction de l'écart entre la pension moyenne des femmes et celle des hommes ; une augmentation du nombre de femmes retraitées vivant seules (veuves, divorcés ou célibataires) dont les niveaux de vie moyens sont inférieurs à ceux des retraités vivant en couple (respectivement de 19 %, 24 % et 13 %) car le niveau de vie au sein d'un ménage est le même pour tous des individus du ménage.

### 2.8.2. Comparaison des durées de retraite

La comparaison de la durée de retraite est le deuxième indicateur en matière d'équité femmes-hommes à prendre en considération.

**Graphique n° 24 : Ecart entre les durées moyennes de retraite des femmes et des hommes**



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figure 2.57 (p.204)

Cette durée moyenne de retraite des femmes est, en nombre d'années, très sensiblement supérieure à celle des hommes, mais l'écart qui avoisinerait 4 années pour la génération 1930, aurait tendance à diminuer à partir de la génération 1942 pour tomber à un peu plus de 3 années pour la génération 2000. Cette durée plus longue trouve principalement son origine dans l'écart d'espérance de vie entre les femmes et les hommes à 60 ans.

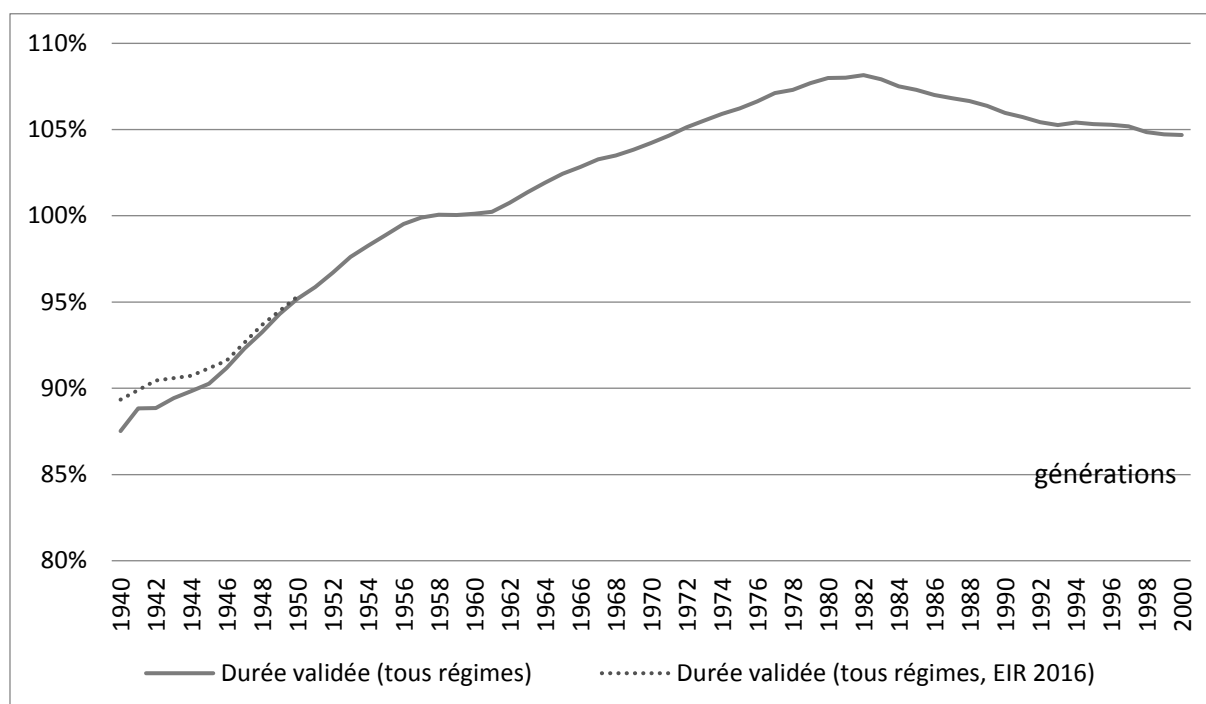
### 2.8.3. Comparaison des durées de carrière

La durée de carrière est le troisième indicateur à prendre en considération. L'allongement de la durée des carrières des femmes a contribué à faire converger leur durée de carrière et celles des hommes.

L'augmentation de la proportion de carrières complètes à la liquidation plus rapide pour les femmes que pour les hommes a permis de faire passer, en 20 ans, la durée moyenne de carrière des femmes rapportée à celle des hommes de 75 % (génération née en 1926) à 92 % (génération née en 1946). Ce rapprochement résulte de l'amélioration des carrières des femmes mais aussi des majorations de durée d'assurance et de l'assurance vieillesse des parents au foyer.

Le COR dispose de données limitées pour modéliser l'évolution des durées de carrière des générations qui ne sont pas encore parties à la retraite. En s'appuyant sur celles du régime général, il prévoit que la durée moyenne de carrière des femmes devrait continuer à progresser plus rapidement que celle des hommes et la dépasser durablement (majorations de durée d'assurance incluses) à compter de la génération née en 1955, pour atteindre en moyenne 105% pour les générations nées entre 1970 et 2000.

**Graphique n° 25 : Durée moyenne validée tous régimes des femmes rapportée à celle des hommes (retraités de la CNAV)**



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », figure 2.51 (p.189)

## 2.9. La comparaison des droits à pension entre régimes

L'effort contributif des assurés peut théoriquement se mesurer au moyen de deux indicateurs : le taux de cotisation et la durée de carrière. Cependant la comparaison des efforts contributifs entre régimes est difficile car les ressources des régimes ne reposent pas uniquement sur les cotisations sociales, et les assiettes sur lesquelles les taux de cotisation sont appliqués ne sont pas toujours comparables.

Pour se rapprocher de l'esprit des indicateurs définis par la loi, les mêmes critères d'analyse sont utilisés pour mesurer l'équité entre régimes au regard des droits à pension qui amènent à comparer les âges de départ en retraite, les montants moyens de pension et les taux de remplacement.

### 2.9.1. Comparaison sur les âges de départ

Les règles concernant les âges de départ, exception faite des règles d'âge relatives aux militaires, aux catégories actives de la fonction publique et des régimes spéciaux<sup>15</sup>, les durées de cotisation, les taux de cotisation salariale sont aujourd'hui largement

<sup>15</sup> Des évolutions ont eu lieu aussi pour ces catégories, avec des décalages pour les âges de départ. Des décotes s'appliquent de surcroît. Voir à ce sujet le dossier de la séance du COR « La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux », 25 mai 2016.

harmonisés<sup>16</sup>. Des écarts substantiels subsistent néanmoins en matière de droits familiaux et conjugaux<sup>17</sup>.

Les âges de départ à la retraite pour les assurés ne bénéficiant pas de mesures particulières convergent autour de 62 ans pour les femmes et de 61,5 ans pour les hommes. Les catégories actives et les assurés des régimes spéciaux bénéficiant de mesures de départ anticipés partent à la retraite à partir de 56 ans (pour la CNIEG ou la SNCF, par exemple).

Les écarts entre régimes des âges moyens de liquidation, qui peuvent atteindre plus de deux ans entre le régime général et les régimes de la fonction publique, ne traduisent pas la situation de l'ensemble des fonctionnaires mais proviennent des dispositions avantageuses régissant les catégories actives. Les analyses sur l'équité entre régimes ne doivent pas ignorer les situations très variées à l'intérieur de chacun des régimes observés.

### 2.9.2. Comparaison sur les montants de pension

Les montants de pension mensuelle brute moyenne reflètent les écarts de rémunération moyens des régimes. Les retraites les plus élevées sont perçues par les fonctionnaires d'État, les salariés des régimes spéciaux et les professions libérales, quand les plus basses sont perçues par les non-salariés du régime agricole.

L'interprétation des écarts de montants mensuels de pension perçus par les assurés des différents régimes doit tenir compte d'un biais important lié aux niveaux de rémunération des professions concernées qui reflètent leurs niveaux de qualification. Les montants de pension sont directement corrélés aux niveaux des rémunérations perçues tout au long de la carrière, ainsi qu'à l'assiette de revenus pris en compte pour le calcul des droits<sup>18</sup>. La comparaison brute de ces montants est en grande partie le reflet de ces écarts de rémunération et des écarts d'effort contributif. Elle n'informe pas sur l'équité de traitement entre retraités des différents régimes.

La comparaison des taux de remplacement est censée permettre de mieux évaluer le respect de l'objectif d'équité entre régimes du système, en neutralisant les effets des rémunérations et des parcours professionnels qui diffèrent fortement entre régimes, sous réserve, là encore, de fortes limites<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> On soulignera néanmoins que l'accord AGIRC-ARRCO d'octobre 2015 pourrait contribuer à terme à la résurgence d'un écart sur les âges effectifs de départ entre public (sédentaires) et privé. En créant un dispositif de bonus-malus visant à encourager les salariés à décaler la liquidation de leur pension au régime complémentaire, l'accord AGIRC-ARRCO pourrait pousser une partie des salariés du secteur privé à se maintenir en activité et donc à décaler, de ce fait, leur date de liquidation de pension au régime de base.

<sup>17</sup> Voir, pour une présentation des écarts entre régimes, les rapports publiés en 2015 par le Haut Conseil de la famille sur les droits familiaux de retraite (établi par Bertrand Fragonard) et par la Cour des comptes (2015) et le COR (2019 notamment) sur les pensions de réversion.

<sup>18</sup> Un biais particulièrement important existe dans la fonction publique, compte tenu de l'exclusion des primes de l'assiette, hors RAFFP.

<sup>19</sup> Limites qui avaient conduit le COR en 2015 à préférer, pour opérer des comparaisons entre régimes, à appliquer les règles du régime général et du régime de la FPE à un même profil de rémunération pour neutraliser pleinement les effets carrière et trajectoire de rémunération.

**Tableau n° 3 : Comparaison du montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct (y compris majoration pour 3 enfants ou plus), selon le régime principal d'affiliation au cours de la carrière, fin 2018**

|                                                      |              |
|------------------------------------------------------|--------------|
| <b>Retraités de droit direct d'un régime de base</b> | <b>1 840</b> |
| <b>dont anciens salariés</b>                         | <b>1 920</b> |
| Salariés du régime général                           | 1 800        |
| Fonctionnaires civils d'État                         | 2 430        |
| Fonctionnaires militaires d'État                     | 2 620        |
| MSA salariés                                         | 1 820        |
| Fonctionnaires CNRACL                                | 1 770        |
| Autres régimes spéciaux                              | 2 560        |
| <b>dont anciens non-salariés</b>                     | <b>1210</b>  |
| MSA non-salariés                                     | 860          |
| SSI artisans commerçants                             | 1 460        |
| Professions libérales                                | 2 780        |

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », tableau 2.21 (p.169)

Ainsi, le COR calcule, en vertu des dispositions du décret relatif au comité de suivi des retraites<sup>20</sup>, le taux de remplacement au moment de la liquidation d'un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B. Le taux rapporte la moyenne des pensions perçues lors de l'année de liquidation au salaire moyen, primes comprises, de la dernière année d'activité.

Pour effectuer ce calcul, le COR construit son cas type en définissant un profil par âge de rémunération tout au long de la carrière (en distinguant le traitement indiciaire et les primes<sup>21</sup>) et en faisant évoluer ce profil au fil des générations. Au-delà de ce cas-type et de celui de salarié non cadre du privé, le COR produit également des analyses portant sur neuf autres cas types, pour affiner les comparaisons entre profils d'actifs et mieux distinguer, notamment au sein de la fonction publique, des différences importantes dans les trajectoires et la structure des rémunérations.

<sup>20</sup> Décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites.

<sup>21</sup> Les primes des fonctionnaires, autrement appelées part indemnitaire de la rémunération, sont une composante structurelle de celle-ci variant selon différents éléments tels que les corps, grades et ancienneté.

**Tableau n° 4 : Taux de remplacement net pour les cas types du COR pour la génération 1958 (1968 pour le cas type n°8 et 1963 pour le cas type n°9)**

| Cas type                                      | Taux de CSG appliqué sur la pension            | Salaire brut de fin de carrière (et part des primes pour les fonctionnaires) | 60 ans        | 61 ans        | 62 ans        | 63 ans        | 64 ans        | 65 ans        | 66 ans        | 67 ans        |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| année de départ :                             |                                                |                                                                              | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          | 2024          | 2025          |
| Cas type n°1 (cadre)                          | Taux plein                                     | 2,7 x SMPT                                                                   |               |               | 51,0%         | 55,4%         | 57,0%         | 58,6%         | 60,2%         | 61,6%         |
| <b>Cas type n°2 (non-cadre)</b>               | <b>Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)</b> | <b>0,9 x SMPT</b>                                                            | <b>72,7%</b>  |               | <b>75,6%</b>  | <b>77,7%</b>  | <b>80,6%</b>  | <b>83,6%</b>  | <b>86,6%</b>  | <b>89,4%</b>  |
| Cas type n°3 (non-cadre avec chômage)         | Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)        | 0,8 x SMPT de l'année des 56 ans                                             |               |               | 74,4%         | 73,3%         | 72,5%         | 71,8%         | 71,2%         | 72,6%         |
| Cas type n°4 (femme avec deux enfants)        | Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)        | 0,8 x SMPT                                                                   |               |               | 75,1%         | 77,1%         | 79,9%         | 82,8%         | 85,8%         | 88,5%         |
| <b>Cas type n°5 (B sédentaire)</b>            | <b>Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)</b> | <b>1,1 x SMPT (dont 25% primes)</b>                                          |               |               | <b>65,6%</b>  | <b>67,2%</b>  | <b>70,7%</b>  | <b>73,9%</b>  | <b>76,8%</b>  | <b>79,8%</b>  |
| Cas type n°6 (A faible taux de prime)         | Taux plein                                     | 1,5 x SMPT (dont 15% primes)                                                 |               |               | 66,0%         | 69,6%         | 74,1%         | 77,6%         | 81,0%         | 84,2%         |
| Cas type n°7 (A+ fort taux de prime)          | Taux plein                                     | 2,4 x SMPT (dont 39% primes)                                                 |               |               | 45,9%         | 48,3%         | 51,6%         | 54,1%         | 56,4%         | 58,6%         |
| Cas type n°10 (adjoint technique territorial) | Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)        | 0,8 x SMPT (dont 18% primes)                                                 |               |               | 72,4%         | 72,6%         | 77,4%         | 82,3%         | 87,2%         | 92,1%         |
| Cas type n°11 (attaché territorial)           | Taux plein                                     | 1,4 x SMPT (dont 26% primes)                                                 |               |               | 62,8%         | 64,3%         | 67,7%         | 70,7%         | 73,5%         | 76,3%         |
|                                               |                                                |                                                                              | <b>55 ans</b> | <b>56 ans</b> | <b>57 ans</b> | <b>58 ans</b> | <b>59 ans</b> | <b>60 ans</b> | <b>61 ans</b> | <b>62 ans</b> |
| Cas type n°9 (aide-soignant)                  | Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)        | 0,8 x SMPT (21% primes mais 7,9% sont intégrées à l'assiette)                |               |               | 67,5%         |               |               |               |               |               |
|                                               |                                                |                                                                              | <b>50 ans</b> | <b>51 ans</b> | <b>52 ans</b> | <b>53 ans</b> | <b>54 ans</b> | <b>55 ans</b> | <b>56 ans</b> | <b>57 ans</b> |
| Cas type n°8 (policier)                       | Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)        | 1,2 x SMPT (35% primes mais 17% sont intégrées à l'assiette)                 |               |               | 49,6%         | 53,3%         | 58,4%         | 63,3%         | 68,3%         |               |

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », Tableau 2.22 (p.172).



### 2.9.3. L'impact du taux de prime sur le taux de remplacement du cas-type de fonctionnaire

Les nouvelles hypothèses s'agissant de l'évolution de la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires devraient se traduire par une baisse du taux de remplacement, dont on a vu, au-delà de ce cas type, l'effet sur les indicateurs macroéconomiques, notamment le ratio retraites/PIB.

Compte tenu de leurs conditions de liquidation (calcul de la pension sur le traitement perçu les six derniers mois hors primes), la projection du taux de remplacement des fonctionnaires dépend en effet de l'évolution de leur traitement d'une part et de la part des primes dans leur rémunération d'autre part. Depuis 2017, le COR s'appuie sur des travaux de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour mieux prendre en compte ces évolutions de taux de primes et leurs impacts sur les taux de remplacement.

Jusqu'en 2019 les projections du COR étaient réalisées sous l'hypothèse conventionnelle d'une stabilité du taux de prime des fonctionnaires. Dans son rapport 2020, cette hypothèse est remplacée par une augmentation de la part des primes dans la rémunération totale des fonctionnaires entre 2022 et 2037 avant de se stabiliser à partir de 2037. Dans le détail :

- Entre 2018 et 2022 : le traitement indiciaire évolue conformément aux mesures et réformes en cours (gel du point d'indice, Ségur de la santé, etc.) ; la part des primes reste stable ; la rémunération totale évolue donc comme le traitement indiciaire ;
- Entre 2022 et 2025 : l'évolution du traitement indiciaire rejoint progressivement celle des prix + 0,1% ; la part des primes augmente de sorte que l'évolution de la rémunération totale rejoigne progressivement celle du revenu moyen par tête ;
- Entre 2025 et 2032 : le traitement indiciaire évolue comme les prix + 0,1% ; la part des primes augmente de sorte que l'évolution de la rémunération totale corresponde toujours à celle du revenu moyen par tête ;
- Entre 2032 et 2037 : l'évolution du traitement indiciaire rejoint progressivement celle du revenu moyen par tête ; dans le même temps la part des primes baisse de sorte que l'évolution de la rémunération totale corresponde toujours à celle du revenu moyen par tête ;
- Au-delà de 2037 : la part des primes reste stable ; la rémunération totale évolue comme le traitement indiciaire indexé sur le revenu moyen par tête

Cette hausse de la part des primes est de l'ordre de 10 points mais, du fait du mode d'indexation, dépend des hypothèses de croissance. Plus la croissance de la productivité est élevée, plus la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires augmente entre 2022 et 2037.

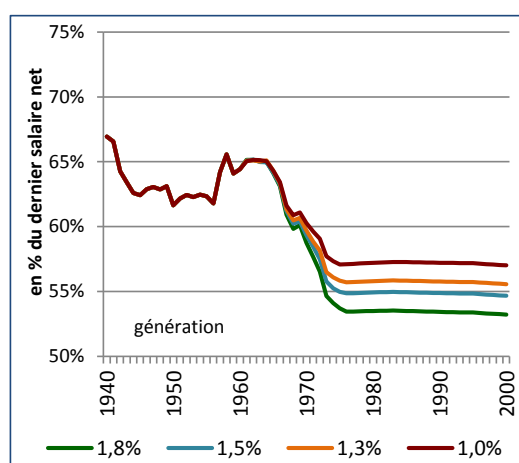
**Tableau n° 5 : Part des primes moyenne à 55-59 ans dans la fonction publique d'État de 2009 à 2018 (%)**

|                                                | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Ensemble fonction publique d'État</b>       | 18,4 | 19,3 | 20,3 | 20,4 | 20,4 | 20,6 | 20,6 | 20,0 | 19,4 | 20,1 |
| <b>dont : femmes</b>                           | 16,2 | 16,9 | 17,8 | 17,8 | 17,9 | 18,1 | 18,1 | 17,6 | 17,5 | 18,1 |
| <b>dont : hommes</b>                           | 20,9 | 22,2 | 23,1 | 23,3 | 23,4 | 23,5 | 23,6 | 23,1 | 21,9 | 22,6 |
| <b>Catégorie B sédentaire</b>                  | 24,3 | 25,3 | 25,9 | 26,3 | 26,4 | 26,6 | 26,7 | 26,0 | 25,2 | 26,0 |
| <b>Enseignants catégorie A</b>                 | 12,3 | 12,4 | 13,1 | 12,9 | 12,7 | 13,0 | 13,1 | 12,6 | 11,8 | 12,7 |
| <b>Cadre A+</b>                                | 40,2 | 41,8 | 43,1 | 42,8 | 43,4 | 43,1 | 43,0 | 42,3 | 41,6 | 42,3 |
| <b>Policier catégorie active (à 50-54 ans)</b> | 33,7 | 34,1 | 34,4 | 34,0 | 33,9 | 34,0 | 33,9 | 33,9 | 33,5 | 34,3 |

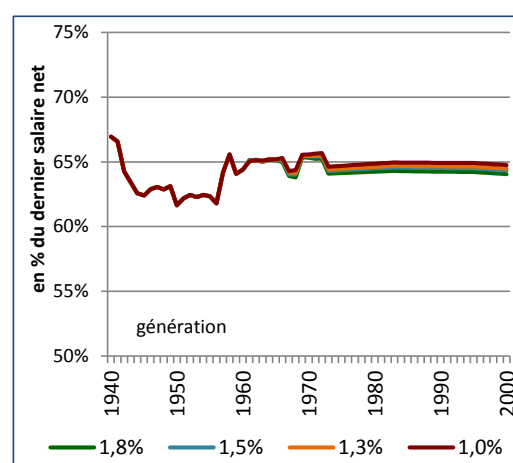
Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », Tableau 1.7 (p.50).

**Graphique n° 26 : Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B**

*Taux de remplacement net à la liquidation (départ à la retraite au taux plein) sous l'hypothèse d'une augmentation de la part de primes entre 2022 et 2037*



*Taux de remplacement net à la liquidation (départ à la retraite au taux plein) sous l'hypothèse d'une part de primes constante en projection*



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », Figure 2.21a et 2.21b (p.131).

Sur la base des données constatées, le COR procède à des projections de taux de remplacement selon la nouvelle hypothèse conventionnelle d'augmentation de la part des primes entre 2022 et 2037 et selon une hypothèse de « stabilité de la part des primes ».

La comparaison des deux trajectoires met en lumière la grande sensibilité des futurs niveaux de pension des fonctionnaires à ce sujet. Compte tenu des modalités de calcul du taux de remplacement à la liquidation (sur les six derniers mois de traitements),

ce taux n'est pas sensible, contrairement au secteur privé, à la question de l'indexation des salaires portés aux comptes et donc aux différents scénarios du COR en matière d'évolution de la productivité du travail.

En revanche, sous la nouvelle hypothèse conventionnelle de croissance du taux de prime entre 2022 et 2037 le taux de remplacement net décrocherait fortement à compter de la génération 1960 et jusqu'à la génération 1975, pour se stabiliser ensuite. Cette dégradation serait d'autant plus forte que la productivité serait élevée, car la part des primes dans la rémunération totale des fonctionnaires le serait aussi. Une telle dégradation fait courir un risque en matière d'équité entre les régimes.

Dans le cas type du fonctionnaire sédentaire de catégorie B, sous l'hypothèse d'une stabilité de la part des primes (graphique de droite), l'évolution du taux de remplacement est inchangée par rapport à la projection 2019. Il devrait croître légèrement pour les générations nées jusqu'en 1970, avant de se stabiliser autour de 65%.



### **3. Avis du comité**

Comme annoncé en introduction, l'avis rendu cette année par le comité est d'une nature très particulière. Il doit se prononcer sur l'attitude à adopter face à un choc dont l'ampleur et les conséquences ne sont pas encore pleinement mesurées. L'incertitude est le lot classique des projections, mais elle apparaît cette année bien plus élevée qu'à l'ordinaire, y compris à très court terme en raison des nouvelles mesures de confinement en cours en France et dans le reste du monde.

Il le fait par ailleurs dans un calendrier inhabituel. En année normale, l'avis du comité est présenté en juillet. Lorsque des recommandations y sont formulées, celles-ci sont destinées, si le Gouvernement les suit, à être intégrées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) présenté à l'automne, pour mise en œuvre l'année suivante. Cette année, cet avis intervient après adoption du PLFSS 2021. D'éventuelles recommandations du comité ne pourraient donc viser qu'à une mise en œuvre dans le PLFSS 2022. Celles-ci seront plus pertinentes si elles ont pu bénéficier des constats sur l'évolution de la situation au cours des prochains mois. Ceci sera possible en retrouvant en 2021 un calendrier normal, s'appuyant sur les nouvelles projections que le COR aura en principe remis au printemps prochain.

C'est la raison pour laquelle cet avis ne formule pas de « recommandations » au sens de la loi du 20 janvier 2014. Sa démarche va relever d'une autre logique. Même s'il aborde quelques questions relatives aux politiques pouvant être mises en œuvre à court-terme, l'objectif est avant tout de baliser les pistes disponibles pour tenir compte des effets de la crise et traiter des problèmes plus structurels auquel le système de retraite reste confronté.

Dans un premier temps, on récapitulera les principaux résultats des projections du COR détaillées dans la partie précédente. On rappellera ensuite quelles sont les grandes catégories de leviers activables pour la gestion du système et on suggèrera une chronologie possible pour leur mobilisation en séparant ceux qui sont à effet de court-terme, et ceux dont les effets s'inscrivent dans la durée. Au fil de la discussion, on verra naturellement réapparaître un grand nombre des questions qui préexistaient à la crise et auxquelles visait à remédier le projet de Système universel.

#### **3.1. Un choc avec d'importants effets de court-terme, des projections encore peu modifiées à plus long terme**

##### **3.1.1. Un système que les réformes précédentes avaient à peu près stabilisé, d'une façon que le projet de régime universel visait à consolider**

Les grandes lignes de l'état du système avant crise ont été rappelées dans la section 1, sur la base des avis antérieurs du comité : un système qui avait déjà été beaucoup réformé, avec des réformes successives l'ayant ramené sur un sentier presque équilibré, en comparaison des déséquilibres auxquels on aurait été confrontés en l'absence totale de réforme. Ils auraient pu atteindre jusqu'à 8 ou 9 points de PIB d'ici le milieu du siècle si ses caractéristiques et le taux d'effort qui prévalaient au début des années 1990 avaient été laissés inchangés.

Plusieurs aspects de ce retour à l'équilibre doivent néanmoins être rappelés, d'une part les conditions de son atteinte, telles qu'elles ressortaient notamment du rapport du COR de 2019, et d'autre part les questions qu'il laissait non résolues.

D'abord les conditions de son atteinte. La plus visible car ayant donné lieu aux plus forts débats est la remontée de l'âge moyen de liquidation, attendu à 64 ans en moyenne en 2040 contre 60 à 61 ans au début des années 1990. Il s'agit d'un ajustement important. On relève néanmoins qu'il n'a pas remis en cause à ce stade la durée moyenne espérée de retraite, hormis un à-coup autour de la réforme de 2010. Et, si important qu'il soit, il aurait été insuffisant à rétablir à lui seul l'équilibre financier du système. Ce rétablissement a aussi dû faire appel aux deux autres principaux paramètres d'ajustement d'un système de retraite par répartition : le prélèvement sur la richesse produite chaque année, passé à environ 14 % du PIB contre 11 % au début des années 1990, et une baisse progressive attendue du niveau de vie relatif des retraités. Dans les projections de 2019, ce niveau de vie relatif était supposé redescendre de 105 % en 2019 à entre 78 et 87 % en 2070. Il s'agissait de chiffres comparables à des niveaux d'ores et déjà enregistrés dans d'autres pays. En 2016, ce niveau de vie relatif était par exemple de 80 % en Belgique ou de 89 % en Allemagne.

Au total, la réponse aux évolutions démographiques passerait donc par (a) des retraites plus tardives sans être moins longues, (b) plus coûteuses et (c) cependant moins élevées à terme en proportion du niveau de vie des actifs mais sans descendre très en dessous des niveaux d'ores et déjà constatés dans d'autres pays.

C'est ainsi que le système avait été ramené approximativement sous contrôle, mais avec deux questions non résolues :

- Le défaut de lisibilité, avec notamment son effet sur le sentiment d'inégalité de traitement entre assurés des différents régimes et de différentes générations.
- Le fait que cet équilibre était conditionnel à un jeu d'hypothèses démographiques et économiques, certes raisonnables, mais évidemment très incertaines, et sans force spontanée de rappel en cas de déviation par rapport à ces hypothèses. Depuis la crise de 2008-2009, une attention particulière a notamment été accordée aux effets de l'incertitude sur le rythme de croissance de la productivité à long terme, qu'ont illustré de manière répétée plusieurs des graphiques présentés dans la section précédente.

C'est à ces deux problèmes que cherchait à remédier le projet de Système universel. C'est par nature qu'il répondait au premier. Pour le second, il n'avait pas proposé d'y répondre par la mise en place de mécanismes d'équilibrage automatique. Mais l'unification des régimes et le choix de la logique des points devaient rendre plus facile un pilotage au fil de l'eau aux conséquences homogènes pour les différentes catégories d'assurés, une règle d'or étant par ailleurs instituée pour imposer que ce pilotage s'inscrive bien dans une démarche de soutenabilité financière : cette règle d'or consistait à imposer une norme d'équilibre financier glissante à horizon de cinq ans.

Ce faisant, ce nouveau système ne visait pas par nature à remettre en cause l'arbitrage entre grandes masses sur lequel avait fini par converger l'enchaînement des réformes antérieures. Dans sa dernière version, il avait prévu de caler l'évolution du

montant global des retraites sur ce qui était attendu des réformes passées dans un scénario macroéconomique jugé plausible, celui d'une croissance de la productivité de 1,3% par an, conduisant à un ratio retraites/PIB d'environ 13 % à terme, plus bas que celui auquel on était parvenu au début de la décennie, mais néanmoins supérieur à ce qu'il était dans les années 1990.

### 3.1.2. L'effet de la crise

Même sans la mise en place du Système universel, cette baisse du ratio retraites/PIB avait été effectivement entamée, puisque les dépenses de retraite avaient reculé de 14,1 % en 2014 à 13,6 % entre 2014 et 2019.

La crise sanitaire a évidemment interrompu ce processus, avec un effet mécanique facile à décrire à court-terme. Pour des retraites représentant encore près de 14 points de PIB, une baisse brutale mais temporaire de 10 % du PIB se traduit par une hausse également temporaire de 1,4 point pour le ratio retraites/PIB, puisque le montant des retraites n'est pas affecté à court-terme par la chute d'activité.

L'impact déficit est moins mécanique : il dépend de la façon dont la flexion du PIB se traduit en flexion des ressources du système. Mais le choc est là aussi de grande ampleur. Hors crise, le déficit 2020 était attendu entre -0,1 et -0,3 point de PIB selon la convention de calcul retenue, il s'établit à la valeur commune de -1,1 point de PIB après crise, quelle que soit la convention choisie.

À l'opposé, si on se place maintenant à l'autre extrémité de l'intervalle de temps balayé par les projections du COR, les projections qui viennent d'être publiées donnent une image plus favorable que ce n'était le cas en 2019, ce qui peut paraître inattendu mais tient à la superposition de plusieurs effets.

- À très long-terme, même s'il y a une perte durable de PIB en niveau, c'est le taux de croissance de ce dernier qui détermine le montant des retraites en part de PIB. Avoir conservé les mêmes hypothèses de croissance à long terme que l'an passé conduit donc spontanément, toutes choses égales par ailleurs, à converger *in fine* vers les mêmes résultats finaux que l'an passé.
- Un effet temporaire de la crise peut ensuite faire temporairement passer en dessous du ratio retraites/PIB qui était prévu hors crise, lors du passage à la retraite des générations pour lesquelles l'accumulation de droits aura été particulièrement affectée. Si tel est le cas, il s'agit toutefois d'un effet de faible ampleur, dans la mesure où le système contient beaucoup de mécanismes ayant justement vocation à neutraliser l'impact de chocs ponctuels sur l'accumulation de droits.
- Le fait d'aboutir *in fine* à des résultats plus favorables qu'en 2019 s'expliquerait donc plutôt par la conjonction de deux autres facteurs : l'acquis de mesures prises en 2019 à effet 2020 qui se maintiennent sur tout ou partie de la projection et l'introduction de nouvelles hypothèses relatives à la politique des primes dans la fonction publique, appelées à y faire baisser significativement les taux de remplacement.

Entre ces deux constats de la forte dégradation de l'équilibre financier de court terme et de son amélioration à très long terme, les différents scénarios font apparaître, pour le moyen terme, des trajectoires variables. Lorsque l'examen est fait en termes de déficits, il s'y ajoute la variabilité induite par la coexistence de plusieurs conventions de calcul de ces déficits. Le choc initial est néanmoins suffisamment fort pour que toutes ces conventions envoient le même signal à court-terme, et les déficits restent durablement marqués pour deux d'entre elles et/ou dans les hypothèses macroéconomiques basses dont la probabilité n'est pas négligeable. Si on prend par exemple la convention « EPR », qui met de côté la difficulté à projeter ex ante un déficit potentiel des régimes à cotisation ou subventions d'équilibre, le solde moyen des 25 prochaines années s'établit autour de -0,7 point de PIB dans les deux scénarios macroéconomiques bas, qui apparaissent aujourd'hui tout à fait possibles.

### 3.1.3. Quelle fiabilité de ce nouvel exercice de projection ?

On a insisté en introduction générale de cette section sur la grande incertitude qui entoure ces projections. Que peut-on en dire plus précisément ?

On laissera de côté ici l'incertitude sur les hypothèses démographiques. Elle est toujours en arrière-plan des constats et la crise sanitaire aura perturbé significativement la trajectoire de l'espérance de vie sur l'année en cours, mais pas d'une manière qui remette radicalement en cause l'éventail d'hypothèses sur lesquelles s'étaient appuyés les rapports précédents du COR. De fait, les projections du COR restent alignées à ce stade sur les mêmes perspectives démographiques que l'an passé. Un point plus précis sur le sujet pourra être fait lorsque l'Insee aura actualisé ses projections de population. Néanmoins, celles-ci ne seront établies que fin 2021 et donc intégralement intégrées aux projections que le COR rendra en 2022.

C'est pour les hypothèses économiques que l'incertitude apparaît à son maximum. Elle a deux composantes :

- Il y a d'une part le fait que la crise sanitaire n'est pas terminée. Le deuxième confinement est intervenu entre la réalisation des projections du COR et leur publication, que ces projections n'avaient donc pas pu prendre en compte. Étant moins strict que le premier, il ne remet pas en cause l'ordre de grandeur retenu par le COR pour la perte cumulée de PIB de l'année 2020. Celle-ci reste de l'ordre de -10 %, mais ce nouvel épisode est venu confirmer qu'il est difficile de pronostiquer ce que sera la date de retour à des conditions de vie et d'activité normales. Une forte inconnue plane ainsi sur ce que sera l'année 2021, en particulier la première moitié de l'année au cours de laquelle des mesures de restriction pourraient encore s'avérer nécessaires, dans l'attente d'un niveau suffisant de vaccination de la population.
- Il y a d'autre part l'incertitude sur ce que sera la trajectoire économique une fois que nous serons sortis de la crise sanitaire proprement dite. Son impact de long terme se limitera-t-il à une perte de PIB en niveau, ou la crise conduira-t-elle à une modification du rythme de croissance potentielle ? Quelles seront les marges de



manœuvre et l'efficacité des politiques menées pour soutenir ou relancer cette croissance ? Quelles seront les contraintes et priorités quant au modèle de croissance d'après-crise ? La croissance française sera-t-elle handicapée par les évolutions du commerce mondial et la reconfiguration des chaînes de valeurs internationales ainsi que par la nécessité de consacrer davantage de ressources à la transition environnementale ? La crise peut-elle à l'inverse favoriser une ré-accelération de la croissance en lui donnant de nouvelles formes, par l'intensification de la transition numérique ou si la transition environnementale se traduit in fine par l'émergence de nouvelles formes d'innovation à nouveau favorables à l'évolution des niveaux de vie ?

À ce stade, les projections du COR nous informent surtout sur l'incidence de cette deuxième forme d'incertitude, à travers un éventail de scénarios qui est le même que celui des années précédentes, des taux de croissance à long terme de la productivité de respectivement 1, 1,3, 1,5 et 1,8 % à long terme. Ceci ne permet pas d'explorer l'impact de scénarios également contrastés pour le court-terme. Et, pour ce qui est du long terme, la question peut être légitimement posée d'élargir encore la gamme de scénarios explorés. En l'état, les hypothèses hautes de croissance font déjà une place importante à la vision techno-optimiste des décennies à venir, se traduisant par des perspectives très favorables de rétablissement financier, contreparties d'évolutions bien moins favorables du niveau de vie relatif des retraités. C'est plutôt un élargissement de ces hypothèses vers le bas qu'il serait prioritaire de tester, sans pour autant ajouter au nombre total d'hypothèses envisagées, car quelques variantes raisonnablement espacées suffisent à apprécier les tendances et leur sensibilité aux hypothèses de croissance.

Dans l'attente de nouvelles variantes, le comité reconnaît néanmoins que les projections offrent suffisamment d'éléments pour commencer à explorer les scénarios de résorption de l'impact de la crise. L'effet de court-terme est indéniable et sans surprise, un problème de partage intergénérationnel du coût de la crise va se poser, qu'il est impossible d'éluder. Ce sur quoi doit porter le débat est la vitesse à laquelle il convient de traiter ce problème, et sur la répartition de l'effort d'ajustement : la crise invite-t-elle à revoir le partage des rôles entre les trois grands leviers grâce auxquels l'équilibre était en passe d'être restauré : l'âge de départ, le niveau relatif des retraites, la part des richesses consacrées à leur financement ? Comment articuler la question de ce partage des rôles avec une éventuelle réactivation du projet d'harmonisation et d'amélioration de la lisibilité du système ?

## **3.2. Quels leviers pour le court-terme ?**

### **3.2.1. Une typologie des instruments**

Qu'il s'agisse de répondre à des enjeux de court-terme ou de long-terme, la typologie habituelle des mesures possibles en matière des retraites les regroupe dans les trois catégories qu'on a rappelées à l'instant : les mesures affectant l'âge de liquidation, les mesures affectant le niveau de vie relatif des retraités, et les mesures apportant de nouvelles ressources.

Le contexte actuel conduit à faire une place supplémentaire pour un couple d'outils généralement laissé en arrière-plan, l'endettement et/ou la ponction dans les réserves. La mobilisation des réserves fait partie des outils sur lesquels le CSR peut formuler des recommandations. Le recours à l'endettement n'est pas un outil à proprement parler, plutôt le résultat du degré auquel les autres instruments ont pu être mobilisés ou non pour assurer l'équilibre courant, mais, dans le contexte exceptionnel de l'année 2020, il s'est évidemment vu attribuer un rôle plus volontaire et plus actif.

Par ailleurs, au sein des mesures affectant le niveau de vie relatif des retraités, il convient de faire une distinction entre les politiques de revalorisation des retraites en cours de service, qui affectent le niveau de vie de l'ensemble des retraités, et les politiques qui affectent uniquement les premières retraites, c'est-à-dire les taux de remplacement. L'effet des secondes ne se transmet que progressivement à l'ensemble des retraités puisqu'elles n'affectent que le flux de nouveaux et futurs retraités, sans toucher aux droits des retraités en place. Leur impact intergénérationnel est ainsi comparable aux mesures modifiant les âges de liquidation qui ne concernent elles aussi que les nouveaux ou futurs retraités. Modifications du taux de remplacement et décalage de l'âge sont d'ailleurs formellement équivalentes, dès lors qu'on a affaire à des barèmes où les droits offerts sont croissants avec l'âge de départ. Décaler l'âge d'accès à un taux de remplacement donné ou abaisser le taux de remplacement offert à un âge donné sont en effet deux façons similaires de déplacer le profil liant droits et âge de liquidation, à la fois vers le bas et vers la droite.

Au total, ce sont donc six leviers plutôt que trois qu'il est utile de distinguer, étant entendu que certains d'entre eux peuvent ensuite se décliner en un grand nombre de variantes, lesquelles auront elles aussi des effets variables pour les différentes catégories de population. Un décalage de l'âge de liquidation peut par exemple être obtenu par modification des bornes d'âge ou par modification des conditions d'accès au taux plein entre ces deux bornes d'âge.

### 3.2.2. Un déficit inévitable à court-terme, des réserves à plutôt préserver

Parmi tous ces leviers, il y en a deux qui sont soit peu opérants soit difficiles à activer à très court-terme.

Déplacer très rapidement l'âge de liquidation pose problème dans un contexte qui sera probablement marqué par une hausse significative du chômage, que les hypothèses du PLF ont supposé remonter à 10,5 % en 2021 alors qu'il était redescendu à 8,4 % en 2019.

Il n'y a certes pas d'effets de vases communicants qui feraient qu'un décalage de l'âge de la retraite viendrait mécaniquement aggraver cette hausse du chômage avec strict report de la retraite vers le chômage. Le fonctionnement du marché du travail ne se réduit pas à cette logique, offre et demande de travail évoluent de façon conjointe à long terme, ou, lorsqu'elles ne le font pas, c'est pour des raisons autres que l'impact comptable de l'accroissement de l'offre. Pour autant, cet ajustement entre population active et emploi a

toutes les raisons de ne pas être immédiat, ce qui plaide pour que les politiques de remontée de l'âge de la retraite soient aussi graduelles que possible<sup>22</sup>.

La situation attendue du marché du travail plaide de même pour ne pas répondre au choc par des hausses de cotisations ou d'accroissement des autres sources de financement qui auraient des effets pro-cycliques sur l'économie. Pour ce qui est des cotisations sur les salaires, le niveau atteint pour le cas-type suivi par le comité est déjà proche de la borne que la loi exclut de dépasser. Quand bien même ce ne serait pas le cas, il serait problématique d'imposer un surcroît d'effort contributif qui reposerait sur les entreprises et/ou leurs salariés, sachant que la priorité va être au rétablissement des comptes des premières et à la limitation des conséquences négatives du choc économique pour les seconds. Les autres bases de prélèvements qui contribuent déjà au financement des retraites vont pour leur part être fortement sollicitées pour parer aux nombreux autres besoins que la crise et ses séquelles auront fait émerger.

S'agissant des mesures qui touchent au niveau des retraites, l'analyse du passé fait ressortir l'importance de la distinction qu'on a faite entre actions sur le niveau des retraites à l'entrée dans la retraite et niveau des retraites en cours de service. Le constat d'un niveau de vie relatif des retraités plus élevé que celui des actifs est bien connu. Il avait commencé à se replier depuis 5 ans, c'est l'un des canaux par lequel la part des retraites dans le PIB avait déjà amorcé un déclin significatif. La crise est venue interrompre ce mouvement, provoquant un rebond temporaire de ce niveau de vie relatif, qu'on pourrait envisager de gommer rapidement par une mesure de sous-indexation visant l'ensemble de la population retraitée.

Un argument souvent avancé en faveur de cette mise à contribution est que c'est en premier lieu pour protéger cette population retraitée qu'on a consenti à la chute importante de l'activité économique, dont il faut gérer maintenant les conséquences. Il apparaît normal que les retraités participent à la restauration de l'équilibre, sans qu'il y ait lieu de limiter cet ajustement aux seules générations entrantes, ce qui n'aurait de toute manière que des effets très progressifs.

Un tel ajustement n'a pas à se faire en temps réel. Faire partager aux retraités le choc à la baisse du revenu des actifs de 2020 pour les faire ensuite profiter du rebond dont pourra bénéficier ce revenu des actifs imposerait au revenu des retraités un coup d'accordéon inutile. Au demeurant, il est exclu d'obtenir un tel ajustement en une seule fois, a fortiori dans un contexte de faible inflation, et alors que les mesures de désindexation ont déjà été beaucoup mobilisées ces dernières années, combinées à des hausses de prélèvements sur les retraites. Mais planifier un tel ajustement sur quelques années reste néanmoins à étudier en fonction de ce qui sera observé pour le niveau de vie moyen des actifs. Au-delà du rebond attendu à court-terme, ce niveau de vie des actifs peut en effet rester peu dynamique sur une période assez substantielle, comme c'est en général le cas après une telle crise : le plus gros des conséquences financières sont d'abord supportées par les entreprises et les administrations publiques, avec déformation du partage de valeur ajoutée au profit des actifs, c'est progressivement que la rémunération de ces derniers fléchit à son tour, dans un contexte de hausse du chômage.

---

<sup>22</sup> Voir sur ce sujet le dossier de la séance du COR du 19 octobre 2016 (<https://www.cor-retraites.fr/documents/reunions-du-cor/report-de-l-age-de-la-retraite-effets-macroeconomiques>)

### **Calculer une position patrimoniale nette du système de retraite : les difficultés**

Soulever la question de l'endettement et des réserves du système invite à raisonner en termes de position patrimoniale nette du système de retraite. Une approche patrimoniale intégrée permettrait d'accroître du même coup la pertinence des indicateurs de solde, en y intégrant revenus financiers et charge de la dette. Le sujet pourra mériter d'être creusé. Dans l'état actuel du système il peut soulever des difficultés techniques et des problèmes d'interprétation, de même ampleur que celles que soulevaient les indicateurs de solde.

Si une approche de ce type est envisagée elle devrait prendre en compte quatre éléments :

- Le système a un actif apparent qui est l'agrégation de réserves des régimes qui en ont, et des montants détenus dans le Fonds de réserve des retraites (FRR). Le montant qui résulte de cette agrégation ne doit toutefois pas être surinterprété. Les réserves propres aux différents régimes sont mobilisables pour ces régimes pris isolément, pas pour la résolution du problème de financement des retraites pris dans son ensemble. Seul le FRR pourrait intervenir de cette manière.
- Côté passif, comme le veut la logique de la répartition, le système de retraites a un passif implicite correspondant à l'ensemble des droits acquis à date par les retraités et futurs retraités, dont on peut évaluer l'ordre de grandeur mais qui ne peut-être chiffré avec la précision qu'exigerait un véritable bilan comptable.
- Ce passif implicite est gagé par l'actif également implicite que constituent les cotisations futures des retraités et les flux futurs d'autres ressources affectées, mais avec le problème d'évaluation ex ante de ces ressources discrétionnaires auquel était déjà confronté l'évaluation des déficits prévisionnels.
- Et il s'y ajoute un élément de passif qui est cette fois-ci explicite, l'engagement à rembourser les déficits passés, ceux qui ont fait l'objet de reprises de dettes successif par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), mais avec là aussi des problèmes de frontière. D'une part la CADES ne différencie pas forcément ce qui relève des seules retraites au sein de l'ensemble de ses reprises de dette. D'autre part l'amortissement de cette dette sociale ne se fait pas par des flux de ressources qu'on peut considérer comme étant intégralement propriété du système de retraite, et qui recréeraient de la capacité de financement le jour où cette dette retraite serait intégralement amortie.

L'éclatement actuel du système et sa complexité rendent l'exercice compliqué. Il serait plus facile à conduire dans un système unifié aux ressources et engagements clairement délimités.

Globalement, un suivi attentif des niveaux de vie moyen des actifs et des retraités va ainsi être nécessaire au cours des années à venir. Un principe directeur pourrait-être un principe d'égale transmission des suites du choc aux deux catégories, mais, s'il est mis en œuvre, il doit l'être de manière graduelle, et tenant évidemment compte des inégalités internes aux deux catégories. De même que des filets de sécurité viseront à rendre l'effet du choc moins marqué pour les actifs les moins favorisés, de même faut-il avoir des filets de sécurité pour les retraités les moins favorisés, probablement par des applications différenciées de la sous-indexation par niveau de pension, comme cela avait été déjà prévu et mis en œuvre en 2020, indépendamment du déclenchement de la crise.

Sachant néanmoins qu'un tel ajustement ne pourra pas immédiatement résoudre l'ensemble du déséquilibre de court-terme, un besoin de financement est inéluctable pour le système, a minima les 1,1 % de déficit constatés pour toutes les conventions de calcul

de déficit en 2020. L'apparition de ces besoins de financement peut soit conduire à puiser dans les réserves existantes, soit prolonger le recours à l'endettement, qui sont en fait deux façons de laisser se dégrader la position patrimoniale nette du système de retraite

À vrai dire, on ne dispose pas d'évaluations de cette position patrimoniale nette. Les difficultés sont du même ordre que celles qu'on rencontre pour caractériser le déficit du système (cf encadré). En l'état, ce qu'on peut juste faire est mettre en regard les actifs et engagement explicites des régimes, c'est-à-dire d'un côté leurs réserves, dont le FRR, et de l'autre côté les engagements de ce dernier vis-à-vis de la CADES.

**Tableau n° 6 : Montant des réserves des régimes en répartition et du FRR au 31/12/2019.**

| Réserves des régimes en répartition         | En milliards d'euros |
|---------------------------------------------|----------------------|
| <i>CNAVPL</i>                               | 1,3                  |
| <i>CNBF</i>                                 | 0,6                  |
| <b>Sous total "régimes de base"</b>         | <b>1,9</b>           |
| <i>CNRACL</i>                               | 0,9                  |
| <i>CRPCEN</i>                               | 1,0                  |
| <b>Sous total "régimes intégrés"</b>        | <b>1,9</b>           |
| <i>AGIRC-ARRCO</i>                          | 84,1                 |
| <i>IRCANTEC</i>                             | 12,9                 |
| <i>RCI</i>                                  | 18,8                 |
| <i>CNAVPL complémentaire</i>                | 29,7                 |
| <i>CNBF complémentaire</i>                  | 1,6                  |
| <i>CRPNPAC</i>                              | 5,5                  |
| <i>IRCEC</i>                                | 0,8                  |
| <i>RAVGDT</i>                               | 0,5                  |
| <i>MSA complémentaire</i>                   | 0,1                  |
| <b>Sous total "régimes complémentaires"</b> | <b>154,1</b>         |
| <b>Total des réserves</b>                   | <b>157,9</b>         |

|                                        |             |
|----------------------------------------|-------------|
| <b>FRR (actif en valeur de marché)</b> | <b>33,7</b> |
|----------------------------------------|-------------|

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2020 », tableau 2.3 (p.87).

Côté « actif », selon le rapport du COR, le montant total des réserves des régimes s'établissait à 157,9 Md€ en valeur de marché au 31 décembre 2019, avec la structure par régime donnée sur le tableau n° 6. Les sommes accumulées au sein du FRR représentaient à la même date 33,7 Md€, donc un total de près de 192 Md€.

Côté passif « explicite », au 31 décembre 2019, le montant de la dette cantonnée au sein de la CADES était de 89 Md€, dont 41 % relevant du poste des retraites, soit 37 Md€. Mais toute cette dette n'était cependant pas à déduire de l'actif net du système de retraites. Seul était à déduire ce que ce système de retraite était engagé à rembourser, en l'occurrence la valeur actualisée de la chronique de versements que doit y faire le FRR. De facto, le FRR a concouru au financement de la CADES à hauteur de 2,1 Md€ par an (soit environ 12 % des ressources de la CADES) depuis le 1er janvier 2011 et a ainsi financé partiellement la dette de la CNAV et du FSV. Le total des versements cumulés du FRR à la CADES s'élevait à 18,9 Md€ à fin 2019. Ils devaient se poursuivre, avec le même montant, jusqu'à 2024, la CADES devant cesser son activité en 2025.

Comment la crise a-t-elle d'ores et déjà modifié ces chiffres ? Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, sur un champ différent de celui du COR, les réserves auraient chuté de 11 Md€, dont 6 milliards de perte de valeur de marché -dont le rebond des marchés a pu néanmoins déjà effacer une partie-, 1 milliard consacré au financement de mesures d'urgence et 4 milliards résultant de la dégradation du solde technique des régimes concernés, sous l'effet des reports ou des moindres rentrées de cotisation. Sur le champ du COR, la DSS évalue la perte à 12,7 Md€. Hors dépréciation spontanée, la ponction sur les réserves reste donc à court-terme limitée, ce qui se justifie dans un contexte de taux bas.

A contrario, le gouvernement a choisi de procéder à un nouveau transfert de dette vers la CADES, dont la durée de vie a été allongée à 2033. Il n'est pas possible à ce stade de préciser ce que sera le montant transféré au titre des régimes de retraite. En revanche, il est d'ores et déjà prévu que le FRR procède à de nouveaux versements, de 1,45 Md€ par an sur la période 2025-2033. Ce qui resterait au FRR au terme de cette période dépendra notamment du rendement de ses produits financiers, mais ceci le laissera nécessairement avec des ressources considérablement amoindries, le mettant en incapacité de répondre aux autres missions qui auraient pu être les siennes : soit de jouer un rôle d'amortisseur dans des contextes cycliques plus classiques, soit, si revient l'ambition d'une réforme structurelle du système de retraite, d'offrir des ressources pour aider à fluidifier le passage à un nouveau système.

Au total, pour ce qui est du très court-terme, l'arbitrage est essentiellement entre (a) mesures de freinage de la masse des pensions, par les règles d'indexation, qui ont l'avantage de répartir l'effort sur l'ensemble des retraités, et seraient la contrepartie de l'effort massif que la crise sanitaire a imposé aux actifs, mais en tenant compte de ce que cet instrument a déjà été beaucoup mobilisé les années précédentes et de la nécessité d'en protéger les retraités les plus fragiles, et (b) recours temporaire à l'endettement et/ou à la ponction dans les réserves, avec dans les deux cas l'effet de réduire l'actif explicite net du système de retraite, et pour conséquence de priver le système d'une marge de réponse à d'autres chocs ou besoins futurs.

### 3.3. Revenir sur une trajectoire équilibrée à long terme

Au-delà de cette séquence de très court-terme, quelles pourraient être les trajectoires d'évolution du système de retraite à plus long terme, combinant résorption des déséquilibres qui se seront accumulés dans l'immédiat après crise et réponse aux problèmes plus structurels qui se posaient avant crise, que l'interruption du processus de mise en place d'un Système universel laisse pour l'instant inchangés ?

Le premier point est de souligner que, s'il est admissible qu'un choc d'une telle ampleur soit en partie géré par l'endettement, celui-ci ne saurait constituer une solution durable au déséquilibre entre dépenses et ressources.

Cette question de l'endettement doit, dans le cas de la retraite, être clairement dissociée du débat général sur les limites de l'endettement public. Le principe bien connu de la répartition est que les retraites de la période en cours sont financées par les cotisations du moment, par opposition au système de capitalisation dans lequel les retraites de la période en cours sont financées par le cumul des cotisations passées et dans lequel chaque génération est donc supposée avoir prépayé pour sa propre retraite. Comme signalé plus haut en encadré, cela signifie l'existence d'un passif implicite du système gagé sur l'actif implicite que représente le flux de cotisations futures. L'attachement à ce principe de la répartition est très fort et ce qui s'est passé en 2020 n'a aucune raison de le remettre en cause. Mais un financement durable par la dette explicite irait encore plus loin que ce principe de la répartition, puisqu'il reviendrait à faire systématiquement payer une partie des retraites de chaque période non pas par les cotisations du moment mais par les cotisations futures ou toute autre forme de prélèvement à venir.

Il est difficile de justifier d'aller ainsi au-delà de la logique de la répartition. On accepte de le faire temporairement dans le cadre du choc hors norme qu'on est en train de vivre, mais ceci ne peut pas être un principe de gestion permanent. Un report répété d'une part de la charge des retraites du moment sur les générations futures pourrait à la rigueur s'envisager dans un monde qui offrirait la garantie d'une croissance permanente soutenue offrant à chaque génération une aisance financière et donc une capacité à payer toujours plus élevée qu'aux précédentes. Tel n'est pas le cas dans un monde de croissance lente, génératrice d'un très faible sentiment d'amélioration tendancielle du bien-être, a fortiori lorsqu'on sait qu'une part importante des bénéfices de cette croissance future va devoir être affectée à la satisfaction d'autres urgences collectives, dans le domaine social comme dans le domaine environnemental. Le fait que l'endettement se fait à taux négatif n'est pas davantage un argument, la dette qu'on aurait laissée s'accumuler deviendrait une charge en cas de remontée des taux, compte tenu de la nécessité de réemprunter pour honorer les dettes arrivées à échéance.

Hormis dans le cas d'accidents conjoncturels majeurs, le principe doit ainsi être celui d'une couverture des dépenses courantes par des recettes courantes clairement dédiées à la retraite.

Ce principe ayant été posé, revenir sur une telle trajectoire ne peut se faire que par appel aux quatre premiers leviers listés plus haut. Les trois dont on a écarté la mise en œuvre à court-terme, à savoir l'effort contributif, l'âge de départ en retraite et le taux de

remplacement à la liquidation, et celui qui est apparu mobilisable dès le court-terme, avec une intensité à débattre, le taux de revalorisation des pensions en cours de service.

Il n'est pas dans le mandat du Comité de fixer ce que doit être l'arbitrage entre ces leviers, qui est un arbitrage politique. Il peut juste rappeler ce qu'implique et peut apporter leur mobilisation, notamment au regard de la façon dont ils ont déjà été mis à contribution dans les réformes passées.

Côté effort contributif, on peut commencer par souligner que les marges de manœuvre ont déjà été exploitées de manière significative, à rebours de l'idée répandue que la réponse aux enjeux démographiques n'aurait été envisagée, à ce jour, qu'à budget constant. Par rapport à ce qu'était le niveau des dépenses de retraite au début du processus de réforme –de l'ordre de 11 %- et au niveau qu'elles auraient atteint à terme en l'absence de réforme -de l'ordre de 19 à 20 %-, on a vu que le niveau atteint avant crise était de 14 %, ce qui signifie qu'environ un tiers de l'ajustement requis par les évolutions démographiques serait d'ores et déjà passé par ce biais.

Ceci ne veut pas dire que le niveau ainsi atteint constitue un plafond par nature infranchissable puisqu'il n'existe pas de norme absolue en la matière. Le niveau auquel les dépenses ont été ainsi portées apparaît néanmoins élevé en comparaison internationale. Comme on l'a signalé, le projet de Système universel avait ainsi envisagé de la réduire légèrement, visant une part des retraites dans le PIB égale à ce à quoi aurait spontanément conduit le système actuel dans l'hypothèse de progrès de productivité de 1,3 %, donc de l'ordre de 13 % du PIB, considérant donc implicitement que le niveau de 14 % était au-dessus de ce qu'il était souhaitable de retenir comme cible de long terme.

Coté âge de la retraite, l'instrument a lui aussi été déjà beaucoup sollicité par les réformes passées. Cette sollicitation n'a toutefois pas été au point de remettre en cause la durée de la retraite, actuellement plutôt stabilisée et qui pourrait reprendre son ascension une fois épuisés les effets des mesures déjà en place et si l'espérance de vie poursuit sa hausse. La durée de la retraite bénéficie en effet de cet allongement de la durée de vie, de sorte que ce qui est perdu en durée de retraite à l'entrée dans celle-ci est compensé par les années de retraite en plus à tous les âges de celle-ci, puisque c'est à tous les âges que le risque de mortalité continue de se réduire tendanciellement d'une année sur l'autre. Ce mouvement aura certes été momentanément interrompu et même inversé au cours de l'année écoulée, comme il l'avait déjà été lors de la canicule de 2003, mais à ce stade sans qu'on puisse pronostiquer un impact significatif durable sur l'espérance de vie moyenne. De plus, même si les données sont fragiles, le rapport du COR indique que, sur la dernière décennie, non seulement les années de vie gagnées l'ont plutôt été en bonne santé, mais il y a même eu un léger recul des années passées avec limitations d'activité modérées ou sévères.

Sauf si l'espérance de vie devait continuer à marquer le pas, ce qui réduirait ipso facto le besoin d'ajustement, il existe ainsi une marge de manœuvre qui reste exploitable et qui continuerait de préserver le paramètre de la durée de la retraite, l'un de ceux dont le Comité doit assurer le suivi.

Si cette piste est retenue, se pose néanmoins la question de ses modalités précises. En l'état, les deux principaux instruments sont le décalage de la fenêtre de liquidation, qui



avait été mobilisé par la réforme de 2010, et la condition de durée d'assurance pour l'accès au taux plein, qui a été mobilisé par l'ensemble des autres réformes.

On peut imaginer des modalités supplémentaires du durcissement des conditions au taux plein, par exemple un critère d'âge minimum requis pour ce taux plein (AMTP) : l'accès à la retraite serait toujours possible à l'âge d'ouverture des droits de 62 ans, à taux réduit, et obtenir le taux plein ne serait possible qu'à partir d'un âge plus élevé, et toujours sous condition de durée. Cette piste avait été explorée par un rapport complémentaire rendu par le COR en novembre 2019, en réponse à une demande du Gouvernement. Cette piste a été considérée à nouveau cette année par la Conférence sur l'équilibre et le financement des retraites, en parallèle à des mesures visant à limiter l'effet négatif du système actuel sur les individus à carrière très courte, pour qui un départ au taux plein n'est possible qu'à l'âge d'annulation de la décote (AAD), actuellement de 67 ans. À toutes ces notions, le projet de régime universel est venu ajouter la notion d'âge pivot, faisant passer d'une notion de taux plein liée à l'âge et à la durée de cotisation à une notion de taux plein lié à l'âge uniquement.

S'agissant de pistes qui seraient à envisager en PLFSS 2022 ou pour les exercices suivants, le comité ne formule pas d'avis cette année sur leurs avantages comparés. À ce stade, il insiste juste sur le besoin de garder une lisibilité suffisante à la combinaison des critères d'âge et de durée. Il se pose en fait un triple problème de lisibilité, d'efficacité et d'équité. Il faut des critères : (a) compréhensibles, (b) dont l'impact sur l'âge moyen de liquidation soit à la hauteur du besoin d'ajustement global et qui (c) prennent en compte autant qu'on peut les disparités de situation individuelle, notamment d'espérance de vie selon le milieu social.

À ce dernier égard, ce qui a longtemps fait préférer le critère de la durée d'assurance est qu'il semblait concentrer l'effort d'ajustement sur les catégories sociales à entrée tardive sur le marché du travail, qui sont celles à durée de vie plus longue. Ceci est en partie vrai, mais il y a aussi des carrières courtes dans les milieux moins favorisés. L'articulation des critères d'âge et de durée doit faire l'objet d'une remise à plat.

Sous condition de cette remise à plat, l'intérêt de ces mesures sur l'âge de la retraite serait d'éviter d'avoir à accroître le recours à la baisse du niveau de vie relatif des retraités, dans ses deux modalités de la baisse des taux de remplacement et de sous-indexation des pensions en cours de service.

À ce jour, ces deux derniers leviers ont fait l'objet de moins de débats car ayant eu moins de conséquences à ce stade et parce qu'ils relèvent de mécanismes moins directement visibles que l'âge d'ouverture des droits ou la durée d'assurance requise pour le taux plein.

Si l'impact des réformes sur cette composante des droits à retraite est resté modéré à ce stade, c'est d'une part parce que la croissance plus faible que prévue a rendu l'indexation sur les prix moins opérante et aussi parce que la baisse des taux de remplacement à carrière donnée a été en partie compensée par le fait qu'arrivaient à la retraite des générations ayant été mieux couvertes par le système de retraite. L'indexation moins favorable des pensions en cours de service, qui a été à l'origine d'un manque à gagner pour les retraités les plus âgés, a ainsi été compensée « en moyenne » par leur remplacement par des générations plus jeunes ayant bénéficié des effets de la

croissance économique passée, avec donc des pensions de niveau plus élevé malgré des taux de remplacement orientés à la baisse.

Cette compensation devrait progressivement s'épuiser et, de fait, le décrochement du niveau de vie relatif des retraités devrait désormais jouer un plus grand rôle dans la stabilisation des dépenses du système. On a indiqué que, dans le jeu de scénarios du COR, ce décrochement n'entraînera pas un niveau de vie plus bas que des niveaux déjà observés dans des pays comparables à la France, mais il doit lui aussi faire l'objet de points de vigilance, selon les mêmes critères d'efficacité, d'équité et de lisibilité qu'on a mis en avant pour la gestion des âges de liquidation.

Du point de vue de l'efficacité, on sait et on a revu que cette évolution des taux de remplacement comme celle du niveau de vie relatif est très dépendante du scénario de croissance économique. Il n'y a pas de raison d'avoir des règles d'indexation qui s'avèrent sur-efficaces en cas de retour à une croissance rapide et dont l'impact serait en revanche très limité en cas de croissance lente. Cette question a été un thème récurrent des précédents avis du comité.

Mettre à plat cette question est d'autant plus nécessaire que la situation reste très différente entre salariés du privé et du public. Elle n'est homogène que du point de vue de la revalorisation des droits en cours de service. Elle ne l'est pas en matière de taux de remplacement.

- Dans le privé, la baisse attendue des taux de remplacement et sa forte dépendance à la croissance, bien illustrées par les cas-types de COR, découlent de la règle de revalorisation des salaires portés aux comptes. Il y a un taux de remplacement garanti exprimé en pourcentage du salaire de référence calculé sur les 25 meilleures années, mais ce salaire de référence représente une part du salaire de fin de carrière d'autant plus faible que la croissance des décennies précédentes a été rapide.
- Dans le public, ce type de mécanisme ne peut intervenir puisque la retraite est calculée sur la base du traitement indiciaire des six derniers mois. Lorsque baisse des taux de remplacement il y a, elle découle d'un autre facteur, la hausse de la part des primes dans la rémunération, et on a vu comment la réintroduction dans les nouvelles projections du COR d'hypothèses d'augmentation de la part des primes devrait, si elle se confirmait, conduire à une réduction significative des taux de remplacement des agents de la fonction publique, en introduisant au passage une autre forme de dépendance à la croissance, puisque cette hausse de la part des primes découlerait de l'écart entre un traitement indiciaire quasi-stable et une rémunération totale croissant au rythme du salaire moyen par tête de l'ensemble de l'économie.

Que l'ajustement à la baisse des taux de remplacement soit partagée par le public et le privé est évidemment très naturel, mais qu'il y soit atteint par des instruments aussi différents et aussi peu contrôlés pose évidemment question. Il s'agit typiquement d'une hétérogénéité à laquelle voulait remédier le projet de Système universel. Dans l'attente de son éventuelle relance, d'autres voies d'homogénéisation partielles entre gestion des taux de remplacement du public et du privé pourraient être explorées. L'objectif serait ici de lisibilité comme d'équité.

Au total, qu'il s'agisse de l'âge de liquidation ou du niveau des retraites, une grande variété d'instruments de pilotage existent mais avec pour problèmes (a) de ne pas forcément être applicables identiquement pour les différentes catégories de retraités ou pour les différentes composantes de leur retraite, compte tenu de l'éclatement à la fois vertical et horizontal du système, (b) d'être potentiellement porteurs d'effets de bord n'allant pas toujours dans la direction qu'on attend d'eux, (c) ainsi que d'accroître encore le défaut de lisibilité du système et donc, a tort ou à raison, le sentiment d'inégalités de traitement entre assurés.

On retombe ici sur l'un des problèmes qu'a souligné le comité de suivi depuis sa création et auquel le projet de Système universel entendait apporter une réponse très ambitieuse, mais qui n'aurait produit ses pleins effets qu'à très long terme : la mise en place d'un ensemble de paramètres de pilotage plus uniformes, aux effets clairs et plus facilement modulables au profit des catégories de retraités en ayant le plus besoin, via un partage simplifié entre mécanismes d'assurance et dispositifs de solidarité.

Reprendre cette démarche d'harmonisation reste souhaitable aux yeux du comité, même si des enseignements doivent être tirés du processus de réforme qui a été brutalement interrompu par la crise sanitaire. Ce à quoi s'est heurté ce projet a été la difficulté à simplifier et homogénéiser un système initialement très complexe. Les pays qui ont conduit ce type de réforme l'ont fait dans un temps long, au-delà des alternances politiques, et sur la base d'une instruction technique préalable poussée, même quand ils portaient de systèmes déjà plus simples que ne l'est le système français actuel.

Une voie de reprise possible ne présageant pas des détails du système à retenir *in fine* peut-être de trouver un nouveau cadre de débat et de travail, qui aurait le double rôle de réexaminer la structure souhaitée pour un système cible, de continuer à travailler les conditions techniques de sa mise en place, notamment en termes de système d'information, tout en veillant pour la phase transitoire à une plus forte coordination des mesures prises dans les différents régimes, essayant d'anticiper au mieux ce que serait le pilotage totalement harmonisé d'un système universel.

### **3.4. Avis synthétique**

#### **Avis du comité**

**L'avis rendu cette année par le comité est d'une nature très particulière. Il doit se prononcer sur l'attitude à adopter face à un choc dont les conséquences à court terme sont faciles à appréhender mais dont l'ampleur exacte et a fortiori les suites présentent une large part d'incertitude. Cette crise a par ailleurs conduit à décaler le calendrier de sa remise. Elle intervient après l'adoption du Projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de 2021, ce qui rend sans objet la formulation de recommandations pour ce PLFSS. Des recommandations en vue du PLFSS suivant ne pourraient être formulées que l'an prochain, si retour à un calendrier normal, avec remise de l'avis au mois de juillet.**

Dans l'attente, cet avis a plutôt cherché à baliser les principes qui pourraient guider la stratégie de retour à l'équilibre des prochaines années, dans une démarche qui intégrerait aussi la problématique de l'harmonisation des droits et des outils de pilotage entre régimes, ce que cherchait à faire le projet de Système universel dont l'adoption a été suspendue par la survenue de la crise.

Après un retour sur les messages de ses avis précédents, cet avis 2020 a d'abord résumé, comme à l'habitude, les conclusions des projections remises par le Conseil d'orientation des retraites, le 26 novembre dernier, en insistant sur la comparaison avec les projections réalisées en 2019.

Les principaux enseignements de ces projections sont les suivants

- De façon prévisible, il n'y a pas à ce stade de déviation significative concernant les objectifs de versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité, le traitement équitable des assurés et de solidarité intra-générationnelle. Il s'agit de composantes à évolution lente, qu'il va falloir suivre avec attention dans les années qui viennent, mais pas ou peu affectés à court-terme.
- En revanche, la crise est un facteur immédiat de hausse du ratio retraites/PIB (d'environ 1,4 points) et de creusement des déficits (d'environ 1,1 point), quelle que soit la convention retenue pour mesurer ce dernier, à quoi peut correspondre un problème ponctuel d'équité intergénérationnelle entre retraités protégés de la crise et ceux des actifs pour qui elle aura engendré des pertes de revenu.
- Sous les hypothèses retenues, on revient ensuite assez vite au ratio qui prévalait au début de la décennie, sur lequel on reste stabilisé jusque vers 2030.
- Puis, à très long terme, les nouvelles projections du COR font même apparaître une situation moins dégradée voire plus favorable que lors de l'exercice de 2019. Ceci tient notamment à des révisions techniques des outils de modélisation, ainsi qu'une hypothèse d'évolution de la part des primes dans la fonction publique qui fait évoluer à la baisse le taux de remplacement de la fonction publique. Combinés à la poursuite de la montée en régime des effets des réformes passées, ces facteurs peuvent même conduire à des excédents du système à très long terme.
- Il n'en reste pas moins que, au sens des indicateurs de déficit, le système reste sous-financé sur les 25 prochaines années sauf pour la plus favorable des conventions de mesure des soldes et sous une hypothèse très favorable d'évolution de la productivité, alors même que la crise pourrait inviter à plutôt élargir vers le bas la gamme d'hypothèses de productivité que le COR a l'habitude de retenir à long terme.

Le comité, est donc évidemment amené à alerter sur cette situation de déficit, mais avec un message à différencier selon l'horizon de décision.

Pour ce qui est du déficit de l'année 2020, il est inéluctable, et il en sera encore sans doute de même en 2021. Le seul vrai choix sur la période est de le

laisser se transformer en supplément de dette publique, ou de contenir ce supplément de dette par ponction dans les réserves. Les deux politiques ont commencé à être mises conjointement en œuvre, via l'allongement de la durée de vie de la CADES d'une part, par appel aux réserves dans certains régimes et par des prévisions de nouveaux décaissements du FRR.

Les deux instruments sont de fait complémentaires. Le comité signale cependant l'intérêt de conserver un matelas de réserves significatif : se dessaisir d'une fraction importante des réserves dans le contexte actuel de taux bas n'est pas opportun financièrement, a fortiori si on pense qu'elles pourraient servir à l'accompagnement de futures réformes ou ajustements du système ou aider à gérer d'autres chocs conjoncturels d'ampleur moins exceptionnelle.

Ce qu'il convient ensuite de définir est à la fois un calendrier et une méthode de sortie de cette période au cours de laquelle la nécessité d'équilibrage aura pu rester temporairement suspendue.

Poser la question du niveau d'indexation des retraites en cours de service peut se justifier s'il apparaît que la crise aura conduit à améliorer plus que très ponctuellement le niveau de vie relatif des retraités par rapport à ce qu'aurait été son évolution sans crise. Compte tenu de son niveau moyen élevé, il n'est pas illégitime de mobiliser à nouveau ce paramètre, pour viser un partage parallèle des conséquences de la crise entre actifs et retraités. Mais ceci devrait dans ce cas se faire sans à-coups inutiles, et en limitant ses effets pour les retraités les moins favorisés.

Au-delà du court-terme, et en fonction des besoins qu'aura générés la trajectoire de sortie de crise, on pourra choisir d'activer les autres leviers, en priorité l'âge de liquidation, pour lequel une marge d'ajustement subsiste sans réduction de la durée espérée de la retraite, sauf évidemment si l'espérance de vie devait ralentir significativement, mais auquel cas la pression sur les ressources serait également moins forte, réduisant le besoin d'ajustement. Concernant cette action sur l'âge de liquidation, le problème est toutefois d'y parvenir sans rajouter à la complexité des règles d'accès au taux plein.

Concernant l'évolution des taux de remplacement, leur décrochement prévisionnel participe comme dans les projections précédentes à l'équilibrage du système, mais selon des modalités très hétérogènes entre public et privé : via la règle de 25 meilleures années revalorisées selon les prix dans le privé -avec un résultat fortement dépendant des hypothèses de croissance économique- et via la part des primes dans la rémunération dans le cas des fonctionnaires. Cette configuration n'est pas favorable à un pilotage bien contrôlé et homogène des taux de remplacement dans les deux secteurs. Il s'agit d'un bon exemple des problèmes auxquels visait à répondre la mise en place d'un régime universel et qui continuent à appeler réponse.

**Ce sont donc deux chantiers qui sont ouverts pour les années qui viennent : à la fois l'effacement des déséquilibres induits par la crise ou préexistants à celle-ci, et la relance d'un processus d'harmonisation des règles. Une modalité possible de gestion conjointe de ces deux sujets pourrait être la mise en place un nouveau cadre de réflexion et d'arbitrage, qui aurait le double rôle de débattre de l'organisation d'un système cible, tout en veillant pour la phase transitoire à une gestion aussi coordonnée que possible des ajustements au sein de chacun des systèmes existants.**

## Liste des sigles

|        |                                                                            |
|--------|----------------------------------------------------------------------------|
| ACOSS  | Agence centrale des organismes de sécurité sociale                         |
| AGIRC  | Association générale des institutions de retraite des cadres               |
| ARRCO  | Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés         |
| ACOSS  | Agence centrale des organismes de sécurité sociale                         |
| CCSS   | Commission des comptes de la sécurité sociale                              |
| CNAV   | Caisse nationale d'assurance vieillesse                                    |
| CNIEG  | Caisse interprofessionnelle des électricien et gaziers                     |
| CNRACL | Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales          |
| COR    | Conseil d'orientation des retraites                                        |
| CSG    | Contribution sociale généralisée                                           |
| CSR    | Comité de suivi des retraites                                              |
| DGAFP  | Direction générale de l'administration et de la fonction publique          |
| DREES  | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques |
| FRR    | Fonds de réserve pour les retraites                                        |
| FSV    | Fonds de solidarité vieillesse                                             |
| INSEE  | Institut national de la statistique et des études économiques              |
| MSA    | Mutualité sociale agricole                                                 |
| OCDE   | Organisation de Coopération et de Développement Économiques                |
| PIB    | Produit intérieur brut                                                     |
| PLF    | Projet de loi de finances                                                  |
| PLFSS  | Projet de loi de financement de la sécurité sociale                        |
| RAFP   | Régime additionnel de la fonction publique                                 |
| SMIC   | Salaire minimum interprofessionnel de croissance                           |

## Annexe I : Discussions du jury citoyen

1- La loi du 20 janvier 2014 prévoit que le comité de suivi des retraites soit accompagné dans ses travaux par un jury citoyen composé de neuf femmes et de neuf hommes tirés au sort.

Un décret du 20 juin 2014 a précisé que ce jury devait être « consulté » avant la remise des avis et recommandations du comité. Le comité de suivi soumet ses orientations au jury citoyen, qui en débat oralement et communique en retour au comité « le contenu de ses discussions ».

2- Le jury citoyen, renouvelé en décembre 2020, a été réuni les 7 et 10 décembre 2020 autour des échanges suivants :

- Une première matinée, le 7 décembre, durant laquelle la direction de la sécurité sociale a présenté les grands principes du système français de retraite et le comité de suivi des retraites a détaillé son rôle ainsi que celui du jury citoyen ;
- Une seconde matinée d'échanges, le 10 décembre, autour de la présentation par la direction de la sécurité sociale des règles de calcul des pensions, puis de la présentation par le secrétariat général du conseil d'orientation des retraites des principales conclusions de son rapport annuel de 2020 sur les perspectives du système de retraite.

Le quorum étant atteint, l'après-midi du 10 décembre a été dédiée à l'examen des orientations envisagées par le comité de suivi en vue du présent avis.

3- Le jury citoyen a souligné les éléments suivants :

- *S'agissant de l'équilibre financier du système des retraites :*

Certains jurés souhaiteraient que les projections financières intègrent davantage de scénarios de croissance, notamment des hypothèses plus dégradées, comme cela a été demandé par les jurys les années précédentes. Par ailleurs, le jury note qu'il serait intéressant d'analyser l'impact sur l'équilibre financier du système d'une modification de la structure de l'emploi (autres hypothèses de taux de chômage, de taux d'emploi, de volumes des contributions, mais également l'impact de la transition écologique).

Le jury considère difficile de se prononcer sur les moyens d'assurer l'équilibre financier du système de retraite sans prendre en compte l'équilibre global des finances publiques et les transferts entre le budget de l'État et la sécurité sociale.

Le jury note que la crise actuelle, si elle a des implications sur l'équilibre financier de court terme, ne se traduit pas par une dégradation plus importante de la situation financière de long terme.

Le jury s'interroge par ailleurs sur l'utilisation des intérêts des réserves qui pourraient participer davantage au financement de déséquilibres conjoncturels.

- *S'agissant du niveau de vie des retraités :*



Le jury s'inquiète de voir le niveau de vie relatif des retraités baisser à long terme, remettant fortement en cause selon lui le principe d'équité entre générations. Il considère que le niveau de vie des retraités, souvent amenés à soutenir leurs parents et leurs enfants, doit être protégé.

- *S'agissant de l'équité :*

Le jury questionne la pertinence de la généralisation, pour le dispositif de cumul emploi-retraite, de la non-ouverture de droits nouveaux au regard de l'objectif d'équité du système de retraites, et notamment d'équité entre générations.

En outre, il s'interroge sur la prise en compte de la pénibilité du travail dans la mesure de l'objectif d'équité du système. Des indicateurs complémentaires semblent nécessaires sur le sujet, par parcours et par métier, notamment pour réfléchir à la question de l'harmonisation des règles entre régimes. Au-delà de l'équité entre régimes, l'équité entre mono-pensionnés et polypensionnés devrait être étudiée.

Concernant l'équité femmes-hommes, le jury constate que le système de retraite n'est pas en mesure, à lui seul, de compenser l'écart persistant à long terme de rémunération entre les femmes et les hommes sur le marché du travail.

En complément de l'objectif d'équité, le jury souhaite attirer l'attention sur la nécessité de rendre le système plus lisible par une meilleure communication sur ses règles et son fonctionnement.

Enfin le jury souligne l'interdépendance des questions sociales, économiques et écologiques sur lesquelles d'autres jurys citoyens sont amenés à se prononcer, et appelle de ses vœux une réflexion sur un partage et une mutualisation de leurs travaux.

## Annexe II : Missions du comité de suivi des retraites

Placé auprès du premier ministre, le comité a trois missions : i) rendre un avis annuel (avant le 15 juillet) destiné à évaluer si le système s'éloigne, « de manière significative », de ses objectifs, ii) le cas échéant, émettre des recommandations de mesures correctrices, iii) réunir et consulter un jury citoyen sur ses avis et recommandations (cf. annexe II).

### 1- Les avis

Le 15 juillet au plus tard, le comité doit rendre un avis public s'appuyant notamment sur un rapport, rendu public le 15 juin par le COR, relatif aux indicateurs de suivi des objectifs du système de retraite.

a) Les **objectifs** du système sont précisés au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. Ils sont de quatre ordres :

- ♦ le versement de pensions en rapport avec les revenus tirés de l'activité (*objectif I*),
- ♦ un traitement équitable des assurés au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent (*objectif II*);
- ♦ la solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les hommes et les femmes, la prise en compte des périodes de privation involontaire d'emploi, la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités (*objectif III*) ;
- ♦ la pérennité financière assurée par une répartition équitable des contributions entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital (*objectif IV*).

b) Les **indicateurs de suivi** sont précisés par le décret simple du 20 juin 2014 (article D. 114-4-05 du code de la sécurité sociale) :

Pour l'objectif I,

- ♦ un taux de remplacement projeté sur dix ans. Ce taux est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de liquidation et le revenu moyen d'activité de la dernière année d'activité pour un salarié non-cadre, relevant du régime général, à carrière ininterrompue avec une rémunération égale à la moyenne du 1<sup>er</sup> tercile de la distribution des salaires.

Pour l'objectif II,

- ♦ la durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans.
- ♦ un second taux de remplacement projeté sur dix ans. Ce taux est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de liquidation et le salaire moyen (y compris primes) de la dernière année d'activité pour un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de catégorie B de la fonction publique.

Pour l'objectif III,

- ♦ un indicateur d'inégalité entre retraités : par génération de retraités et par sexe, le rapport entre la valeur de la pension en-deçà de laquelle se trouve le premier décile de retraités et la valeur moyenne des pensions (pension moyenne des 10% les moins aisés/pension moyenne des retraités).

- ♦ le niveau de vie des retraités rapportés à celui de l'ensemble de la population, par sexe.

Pour l'objectif IV,

- ♦ les soldes comptables des régimes projetés sur 25 ans, dans le cadre macroéconomique retenu par le programme de stabilité en cours.

c) L'**avis** s'appuie notamment sur les résultats donnés par ces indicateurs. Il a trois finalités :

- ♦ indiquer si le système s'éloigne, **de façon significative**, des objectifs. À cet effet, le comité examine, en particulier et en sus des indicateurs, la prise en compte de la pénibilité, la situation comparée des droits dans les différents régimes et les dispositifs de départ en retraite anticipée,

- ♦ analyser la situation comparée des femmes et des hommes, en tenant compte des différences de montants de pension, de durées d'assurance et de l'effet des droits à pension sur les écarts constatés,

- ♦ analyser l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, et prioritairement des retraités pauvres.

Si l'avis constate une divergence significative par rapport aux objectifs, le comité adresse au Parlement, au Gouvernement et aux régimes de retraite (base et complémentaires) des recommandations.

## 2-Les recommandations

Encadrées par le législateur, elles portent sur :

- ♦ l'évolution de la durée d'assurance pour le taux plein, en prenant en compte l'évolution de l'espérance de vie, l'espérance de vie à 60 ans en bonne santé, l'espérance de vie sans incapacité, la durée de retraite, le niveau de la population active, le taux de chômage (notamment des jeunes et des seniors), les besoins de financement et la productivité ;

- ♦ les transferts du fonds de réserve des retraites ;

- ♦ en cas d'évolutions favorables, des mesures positives (renforçant la solidarité du système prioritairement au profit du pouvoir d'achat des retraités les plus modestes, de l'égalité entre femmes et hommes, de la prise en compte de la pénibilité et des accidents de la vie professionnelle) ;

- ♦ le niveau des taux de cotisation (base et complémentaire), **sans que l'augmentation recommandée excède une limite déterminée par décret**. L'article D. 114-4-0-13 précise que l'augmentation ne peut porter au-delà de 28% le prélèvement vieillesse sur les rémunérations d'un salarié non-cadre relevant du régime général, à carrière ininterrompue, et dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du premier tercile de distribution des salaires, ce qui donne une faible marge ;

- ♦ l'affectation d'autres ressources, notamment pour financer les prestations non contributives.

Les recommandations **ne peuvent avoir pour effet de faire baisser les taux de remplacement en deçà de limites déterminées par décret**. L'article D. 114-4-0-14 précise que les mesures recommandées ne

peuvent conduire à diminuer en deçà des 2/3 le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de la liquidation et le revenu moyen d'activité perçu pendant la dernière année d'activité.

En outre, l'article L. 4162-21 du code du travail évoque la prise en compte des recommandations du comité pour la détermination des taux de cotisation finançant le compte personnel de prévention de la pénibilité (article 10 de la loi du 20 janvier 2014).

Le Gouvernement présente au Parlement les suites qu'il entend donner à ces recommandations, le comité rendant, au plus tard, un an après publication de celles-ci, un avis public sur leur suivi.

### 3-Le jury citoyen

Le comité réunit et consulte un jury citoyen pour préparer ses avis et recommandations.

La loi prévoit que le jury « accompagne » les travaux du comité. Le décret précise qu'il est « consulté » avant la remise des avis et recommandations et prévoit que le comité soumette ses orientations au jury, qui en débat oralement et communique en retour au comité « le contenu de ses discussions ».



### **Annexe III : Composition du comité de suivi des retraites**

#### Membres

Didier BLANCHET, président

Yannick MOREAU

...

Philippe GUDIN DE VALLERIN

Gautier MAIGNE

#### Rapporteurs

Gala MUNFORTE

François-Mathieu ROBINEAU