

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 26 septembre 2019 à 9h00

« Audition de M. Didier Blanchet, Président du CSR et présentation par M. Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire aux retraites, de ses préconisations pour un système universel de retraite »

Document n° 3

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Sixième avis du Comité de suivi des retraites

Comité de suivi des retraites, 12 juillet 2019

COMITE DE SUIVI DES RETRAITES
Sixième avis

12 juillet 2019

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. OBJECTIF DE PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DU SYSTÈME DE RETRAITE	4
1.1. La croissance a été proche des prévisions en 2018, mais a ralenti en 2019	4
1.2. Des hypothèses démographiques sensiblement revues en 2016	5
1.3. Une nette dégradation des soldes à court terme	9
1.4. Des dépenses contenues à plus long terme, mais un équilibre qui dépend à la fois des hypothèses de croissance économique et de conventions comptables.....	9
2. OBJECTIFS RELATIFS AUX MONTANTS DE RETRAITES	17
2.1. Les taux de remplacement	17
2.2. Le niveau de vie des retraités	21
2.2.1. Niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population.....	21
2.2.2. Rapport entre le seuil de pension nette des 10% les moins aisés de la population et la pension nette moyenne.....	23
3. OBJECTIF DE TRAITEMENT ÉQUITABLE DES ASSURÉS	27
3.1. L'équité entre générations	27
3.1.1. Durée de versement de la pension	27
3.1.2. Durée moyenne de carrière.....	30
3.1.3. Taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière	32
3.2. L'équité entre les femmes et les hommes	33
3.2.1. Comparaison du niveau des pensions.....	33
3.2.2. Comparaison des durées de retraite.....	35
3.2.3. Comparaison des durées de carrière	35
3.3. La comparaison des droits à pension entre régimes.....	36
3.3.1. Des difficultés méthodologiques qui conduisent à écarter les comparaisons des efforts contributifs.....	36
3.3.2. Comparaison sur les âges de départ.....	37
3.3.3. Comparaison sur les montants de pension	38
3.3.4. Des projections de taux de remplacement dans la fonction publique très dépendantes des hypothèses de taux de prime	41

ANNEXE I : RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ À LA RECOMMANDATION FORMULÉE EN 2017 PAR LE COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES	50
ANNEXE II : DISCUSSIONS DU JURY CITOYEN.....	52
ANNEXE III : MISSIONS DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES.....	55
ANNEXE IV : COMPOSITION DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES	59

Introduction

Le comité de suivi des retraites (CSR) a été mis en place en juillet 2014, en application de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Ses membres sont nommés pour une durée de cinq ans et viennent d'être renouvelés.

Ce sixième avis est donc le premier avis d'un nouveau mandat. Le rôle du comité est d'examiner le respect par le système de retraites des objectifs assignés par la loi¹ selon trois grands axes : le montant des pensions et le niveau de vie des retraités, l'équité entre assurés et la pérennité financière. Pour ce faire, le comité s'appuie sur les projections élaborées et publiées annuellement par le Conseil d'orientation des retraites (COR).

Dans ses trois premiers avis annuels, le comité n'avait pas formulé de recommandation, constatant que, selon les projections, le système de retraites ne s'éloignait pas de façon significative des objectifs définis par la loi. Il avait néanmoins attiré l'attention sur un certain nombre d'enjeux : la complexité et l'hétérogénéité des règles de calcul des droits, la question des petites retraites, les règles d'indexation rendant la trajectoire du système très sensible aux hypothèses de croissance économique et enfin la difficulté à en assurer un pilotage global cohérent.

Pour son quatrième avis, le comité s'était appuyé sur des projections qui comportaient un grand nombre de changements, tenant en particulier à la prise en compte de nouvelles projections démographiques et de population active de l'INSEE, de nouvelles hypothèses de raccordement aux scénarios macroéconomiques de long terme et d'évolutions relatives des effectifs et des rémunérations dans les secteurs public et privé.

Ces nouvelles hypothèses avaient affecté la trajectoire financière du système de retraites et son solde. Considérant que ces nouvelles hypothèses pouvaient conduire à s'écarter « significativement » de l'équilibre, le comité avait été amené à formuler, en 2017 et pour la première fois, une recommandation au sens de la loi de 2014. Cette recommandation a été maintenue dans son cinquième avis rendu en juillet 2018.

Ce sixième avis intervient dans un contexte particulier tenant aux indications données par le Président de la République et le Premier ministre sur la prochaine réforme, ainsi qu'à la remise en juillet par le haut-commissaire à la réforme des retraites de ses conclusions sur la mise en place d'un système universel de retraite.

Le comité s'est réuni à sept reprises depuis septembre, dont trois réunions consacrées à l'élaboration de cet avis. Réuni le 2 juillet 2019, le jury citoyen s'est exprimé sur les orientations retenues par le comité de suivi².

¹ La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 (article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale)

² Annexe II.

1. Objectif de pérennité financière du système de retraite

Aux termes de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, « *La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement 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. Elle suppose de rechercher le plein emploi* ».

Le décret du 20 juin 2014 associe à cet objectif un indicateur : les soldes comptables annuels des régimes de retraite de base et complémentaire, exprimés en droits constatés, projetés sur 25 ans et déterminés sur la base des prévisions financières des régimes sous-jacentes aux prévisions du programme de stabilité.

Pour la période 2019-2022, les projections du COR reprennent les hypothèses des dernières prévisions macroéconomiques du Gouvernement figurant dans le programme de stabilité adressé à la Commission européenne en avril 2019. Le comité de suivi prend en outre en compte les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale, réunie le 11 juin 2019, sur la situation du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

L'appréciation de l'évolution du système de retraite au regard de son objectif de pérennité financière suppose d'évaluer successivement les prévisions de court terme des pouvoirs publics et les projections de long terme du COR, en tenant compte des différents risques et incertitudes sous-jacents à la trajectoire financière du système.

1.1. La croissance a été proche des prévisions en 2018, mais a ralenti en 2019

Le produit intérieur brut (PIB) a progressé en volume de **1,7% en 2018** selon les chiffres publiés par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE) en mai 2019.

Après une croissance soutenue en 2017 (2,3% en données corrigées des jours ouvrés³, soit la plus forte observée depuis 2007), ce ralentissement en 2018 se révèle conforme aux hypothèses retenues dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, mais supérieur de 0,1 point aux hypothèses du programme de stabilité d'avril dernier qui se fondait sur les comptes trimestriels publiés par l'INSEE en mars 2019.

La croissance du PIB est en revanche inférieure de 0,3 point aux hypothèses retenues par le précédent rapport annuel du COR (2018), qui se fondait sur le programme de stabilité 2018-2022 d'avril 2018.

Entre 2019 et 2022, les dernières projections du COR reposent sur la trajectoire décrite dans le programme de stabilité d'avril 2019, avant de converger vers les cibles de long terme. Les **prévisions de croissance sont**, sur cette première période, **de 1,4% par an**, en retrait de -0,5 point pour 2019 et de -0,3 point pour les années 2020 à 2022 par rapport aux prévisions du printemps précédent.

Le Haut Conseil des finances publiques a considéré, dans son avis rendu le 9 avril 2019, que la prévision de croissance pour 2019 était « réaliste » et que la prévision de croissance à horizon 2022, « *proche, quoiqu'un peu au-dessus de la croissante potentielle jusqu'en 2022 correspond au maintien de l'écart de production au voisinage de zéro* » et « *constitue une base raisonnable pour établir une trajectoire pluriannuelle des finances publiques* »⁴.

³ 2,2% sans cette correction.

⁴ Avis n°2019-1 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2019 à 2022.

Tableau n° 1 : Croissance du PIB à l'horizon de 2022

	Taux, en %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
INSEE, comptes nationaux Mai 2019	Croissance effective	1,1	1,2	2,2	1,7				
Programme de stabilité 2019-2022 Avril 2019 (Rapport annuel COR juin 2019)	Croissance effective	1,1	1,2	2,2	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4
	Croissance potentielle	1,1	1,20	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
	Écart de production (% PIB)	-1,5	-1,5	-0,6	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,1
Programme de stabilité 2018-2022 Avril 2018 (Rapport annuel COR juin 2018)	Croissance effective	1,1	1,2	1,8	2,0	1,9	1,7	1,7	1,7
	Croissance potentielle	1,1	1,20	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
	Écart de production (% PIB)	-1,5	-1,5	-0,9	-0,2	0,4	0,9	1,3	1,6

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », tableau 1.12 (p.27).

L'INSEE, dans sa note de conjoncture du 20 juin 2019⁵, **anticipe pour sa part une croissance de 1,3% pour l'année 2019**, inférieure de 0,1 point à celle retenue dans le programme de stabilité. Cette prévision est légèrement mieux orientée que celle attendue dans l'ensemble de la zone euro (+1,2%), compte tenu notamment des mesures d'urgence économiques et sociales décidées fin 2018. La fin de l'année 2019 et le début de l'année 2020 sont néanmoins affectés par une forte incertitude quant à l'issue des différentes négociations commerciales et des dynamiques protectionnistes en cours et, surtout, par l'hypothèse d'un *Brexit* « dur » qui ne peut plus être écartée.

1.2. Des hypothèses démographiques sensiblement revues en 2016

La trajectoire financière du système de retraite est étroitement liée aux hypothèses d'évolution démographiques relatives à la natalité, au solde migratoire et à l'espérance de vie.

Pour ses travaux, le COR se fonde sur les projections de l'INSEE, lesquelles ont fait l'objet d'une actualisation importante en 2016. Les modifications apportées ont en effet sensiblement revu les hypothèses d'évolution du solde migratoire et de l'espérance de vie (**l'indicateur conjoncturel de fécondité** restant assis sur une hypothèse centrale de 1,95 enfant par femme, encadrée de deux variantes à 1,8 et 2,1).

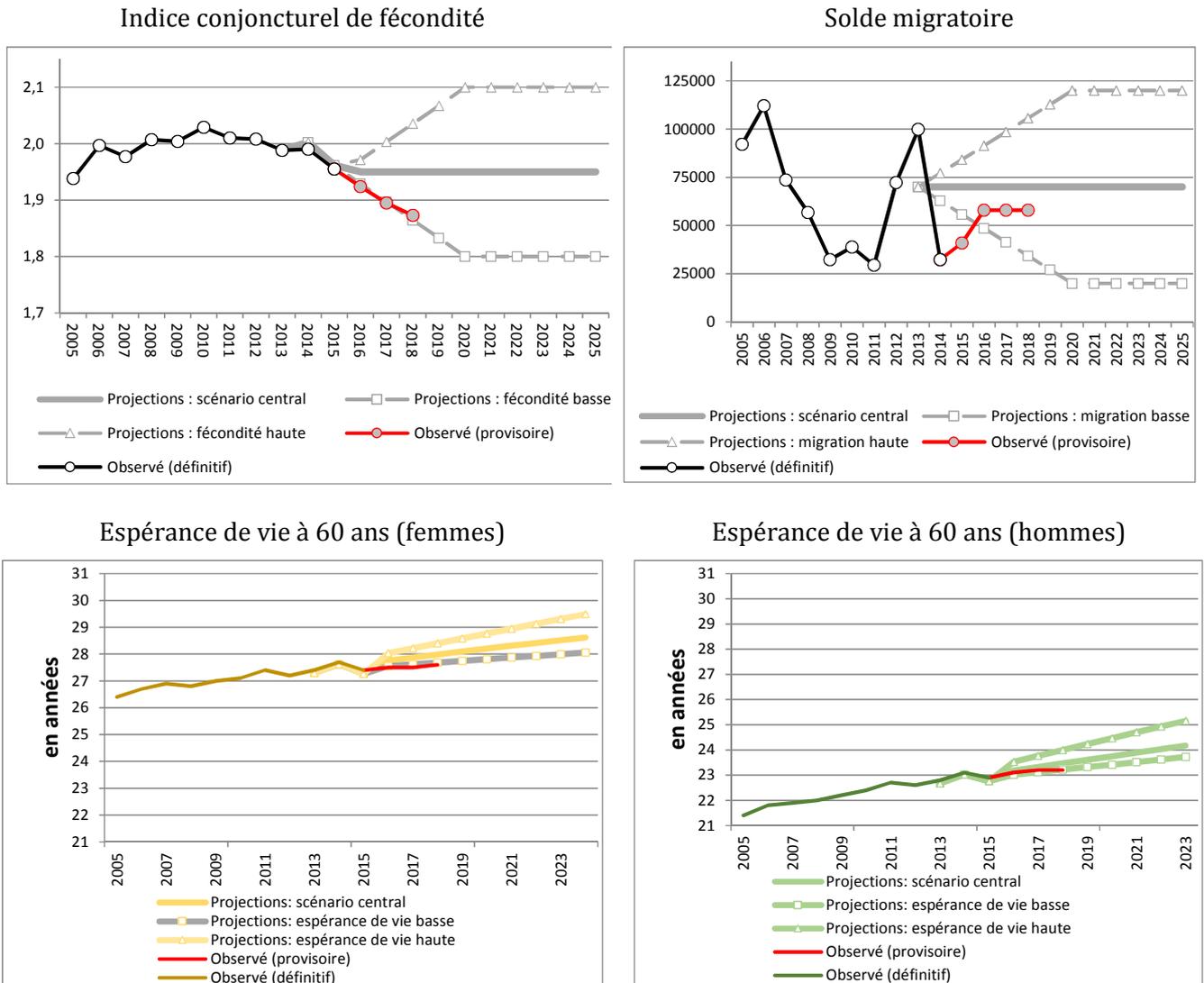
S'agissant du **solde migratoire**, compte tenu des mouvements entrants et sortants observés entre 2006 et 2014, l'hypothèse principale a été ramenée de +100 000 personnes par an à +70 000 (encadrée par une variante basse de +20 000 et une variante haute de +120 000). S'agissant de **l'augmentation de l'espérance de vie**, elle a été rehaussée notamment pour les hommes (allongement de 1,7 an en 2060 de l'espérance de vie à 60 ans par rapport aux précédentes prévisions).

Les projections du COR ont été révisées dès 2017 afin d'intégrer ces nouvelles hypothèses ; elles sont fondées sur le scénario central de l'INSEE ainsi réajusté. Or **les observations récentes témoignent, pour chacun des facteurs démographiques mentionnés ci-dessus, d'une orientation se rapprochant des variantes basses.**

⁵ INSEE, Note de conjoncture juin 2019, 20 juin 2019.

La fécondité observée ces trois dernières années se situe sur le sentier bas des projections (1,8 enfants par femme), tandis que le solde migratoire s'est établi à +30 000 au cours de la dernière année connue (2014). De même, l'espérance de vie à 60 ans, en progression tendancielle quasi-continue depuis 1945, augmente moins sensiblement ces dernières années, en particulier pour les femmes (elle dépasse son niveau de 2014 pour les hommes, mais semble se stabiliser pour les femmes⁶).

Graphique n° 1 : Projections des indicateurs démographiques (fécondité, migration et espérance de vie)



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figures 1.1, 1.2 et 1.4 (p.14, 15 et 18)

⁶ 23,2 ans pour les hommes, 27,6 ans pour les femmes.

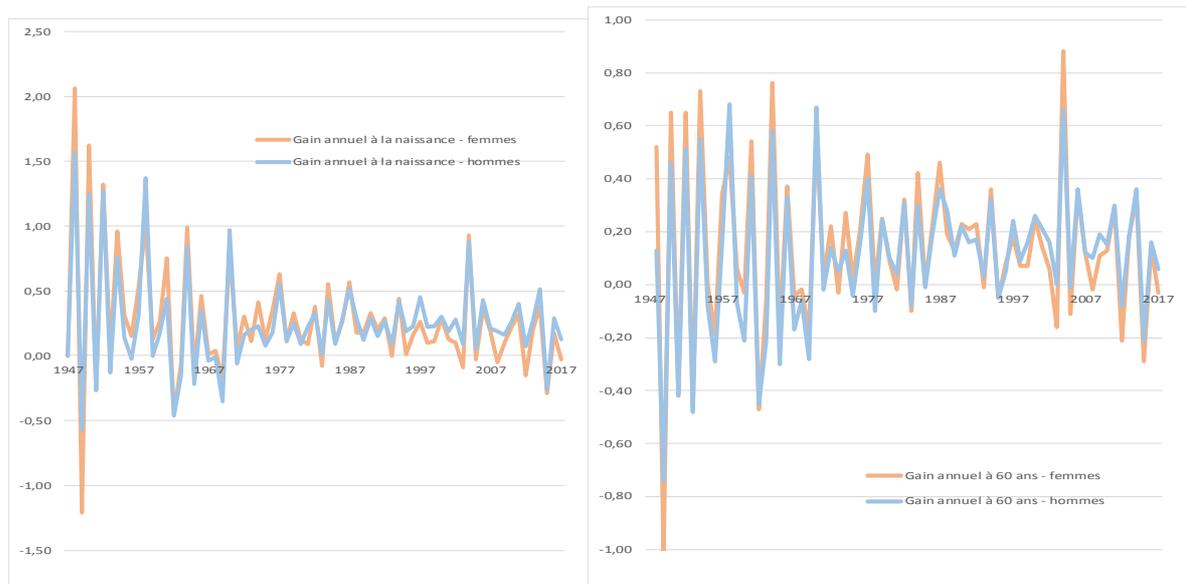
Démographie et pilotage du système de retraites

Parmi les paramètres qui déterminent l'évolution future du ratio de dépendance⁷, une attention particulière est régulièrement apportée, à juste titre, à l'espérance de vie. C'est en référence aux gains d'espérance de vie qu'on est souvent amené à fixer l'évolution souhaitable de l'âge de la retraite.

Tel avait été le cas de la réforme de 2003, qui avait prévu de lier les gains d'espérance de vie et l'évolution de la durée d'assurance requise pour le taux plein, avec l'idée de garder un rapport constant entre durée de vie passée en activité et durée de vie passée en retraite. Lier l'évolution des droits aux gains d'espérance de vie est aussi l'une des caractéristiques des systèmes en comptes notionnels, c'est même à cette caractéristique qu'on réduit très souvent leur fonctionnement.

Mettre en place ce type de couplage permet de gérer la façon dont les gains d'espérance de vie courants ou prospectifs affectent le ratio de dépendance démographique. Ces gains d'espérance de vie ont été rapides dans l'immédiat après-guerre, surtout sous l'effet de la baisse de la mortalité aux jeunes âges. L'espérance de vie a été moins dynamique dans les années 1970, puis elle a connu une période de croissance soutenue, avec des gains désormais concentrés sur les âges élevés.

Mais ces gains sont devenus moins systématiques. La progression de l'espérance de vie a en effet marqué le pas pour les générations nées entre 1941 et 1955. Elle a repris pour les suivantes mais la tendance est au ralentissement de la progression. Il y a même eu plusieurs reculs ponctuels de l'espérance de vie à la naissance ou à 60 ans au cours des dernières années (cf. graphique).



Source : S. Papon, « les gains d'espérance de vie se concentrent désormais aux âges élevés », INSEE Focus n° 157

De tels ralentissements des gains d'espérance de vie pourraient suggérer de réduire l'effort sur la remontée de l'âge de la retraite, voire l'interrompre si l'espérance de vie est amenée à se stabiliser.

Néanmoins, les gains d'espérance de vie courants ou à venir ne sont que l'une des composantes de l'évolution du ratio de dépendance. Elle dépend aussi d'évolutions démographiques passées qui n'ont pas fini de produire leurs effets (le baby-boom), ainsi que des évolutions courantes et à venir de la fécondité et des flux migratoires. Or les derniers bilans démographiques suggèrent des évolutions également à la baisse pour ces deux paramètres, qui, si elles se confirment,

⁷ Le ratio de dépendance mesure le nombre de cotisants par rapport au nombre de bénéficiaires

contrebalanceront le ralentissement des gains d'espérance de vie. Moins de migrants adultes ou davantage de départs d'actifs ont un effet à la baisse immédiat sur le nombre de cotisants. Moins de naissances produit le même effet au bout d'une vingtaine d'années. Selon le cas, la situation du système se dégrade donc à court ou moyen-terme. À plus long-terme, moins de naissances et un solde migratoire plus faible représentent également moins de retraites à servir mais sans que cela annule totalement la détérioration initiale : une population qui croît moins vite ou qui décroît est forcément plus âgée.

Au total, le pilotage du système ne peut se réduire à faire évoluer l'âge de la retraite en fonction des gains courants ou à venir de l'espérance de vie.

Si on reprend l'exemple des comptes notionnels, la régulation de leurs dépenses en part de PIB passe aussi par l'évolution du rendement servi sur les cotisations en phase d'accumulation qui évolue à la hausse ou à la baisse en fonction notamment du dynamisme de la population active. Lorsque la croissance de la population active ralentit, les droits atteints baissent à âge de liquidation donné.

Dans un régime par points, la régulation peut passer par l'ajustement de la valeur de service du point qui peut se faire en fonction de l'évolution globale du ratio retraités/actifs, sans avoir à séparer les contributions respectives de l'espérance de vie, de la fécondité et des flux migratoires.

Quel que soit le système, la distinction entre les deux leviers de l'âge et du niveau des pensions tend du reste à s'estomper. Elle reste importante si le décalage de l'âge concerne l'âge minimum à partir duquel il est possible de prendre sa retraite. Elle est plus formelle lorsqu'il y a liberté de choix de l'âge de la retraite : ce qui compte est la façon dont évolue l'ensemble du lien entre niveau des droits et âge de liquidation, la même évolution de ce lien pouvant être décrite soit en termes de niveau des droits offerts à un âge donné, soit en termes d'âge requis pour obtenir un certain niveau de droits.

Dans ce cas, ce sont les choix individuels qui font que l'ajustement final aux évolutions démographiques passe plutôt par des départs à la retraite plus tardifs ou par des retraites moins élevées. Le rôle de l'âge minimum est de contraindre ces choix ; celui d'un éventuel âge pivot ou d'équilibre est de délivrer un signal destiné à orienter ces choix, sans les déterminer totalement⁸.

* * *

Si les observations démographiques récentes devaient se prolonger, leurs effets à long terme sur les dépenses du système de retraites (et leur part dans le PIB) ne sauraient être sous-estimés, même s'ils se révèlent contrastés : à horizon 2070, les contractions de la fécondité et du solde migratoire pourraient augmenter la part des dépenses de retraites dans le PIB à hauteur de 0,7 point chacune, tandis que le ralentissement des gains d'espérance de vie diminuerait cette part de 0,6 point.

Le comité de suivi attire donc l'attention sur les évolutions récentes des principaux indices démographiques dont les effets potentiels se produisent à des horizons divers. Même si ces effets se compensent en partie à long terme, il convient d'être vigilant sur leurs évolutions au cours des prochaines années.

⁸ Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô, « Faut-il un âge de référence dans un système de retraite en points ? », Note IPP n°42, Juin 2019.

1.3. Une nette dégradation des soldes à court terme

À l'automne 2018, les prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 anticipaient une réduction à court terme de l'excédent de la branche vieillesse du régime général, une réduction puis une dégradation du solde de l'ensemble des régimes obligatoires de base, ainsi qu'un retour progressif à l'équilibre du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

À l'horizon 2022, une prévision actualisée a été réalisée pour la CNAV⁹, le FSV et la MSA (salariés) à l'occasion de la Commission des comptes de la sécurité sociale qui s'est tenue le 11 juin 2019. Pour les autres régimes de base (FPE, CNRACL, CNAVPL, etc.), l'actualisation de la trajectoire a été réalisée de manière partielle par la direction de la sécurité sociale. Une prévision intégralement actualisée pour l'ensemble des régimes sera réalisée pour la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2019.

En 2017, le déficit des régimes de retraite de base et du FSV a atteint 1,0 Md€, en amélioration constante depuis plusieurs années (6,5 Md€ en 2013). La situation financière s'est en revanche dégradée à compter de 2018, le déficit s'élevant à 1,8 Md€, cette tendance étant amenée à se poursuivre à court terme en raison en particulier d'**une progression de la masse salariale moindre que celle initialement attendue dans les prévisions de la LFSS pour 2019**.

Cette dégradation a, sur la période récente, plusieurs origines. La fin des effets¹⁰ de la réforme de 2010 relevant l'âge légal de départ à la retraite de deux ans, qui ne contribue plus à modérer l'augmentation de la dépense, tandis que le relèvement de la durée d'assurance prévu par la loi de 2014 ne prendra le relais qu'à compter de 2020, pour la génération 1958. De la même manière, le solde du système de retraite ne tire plus le même bénéfice du surplus de recettes induit par les hausses de taux de cotisation pour la majorité des régimes de retraite¹¹ en début de période. Enfin et à l'inverse, les dépenses ont été modérées par la revalorisation très limitée des pensions depuis 2015, en raison à la fois d'une faible inflation et de modifications des règles de revalorisation des pensions, dont une sous-indexation adoptée pour 2019¹².

In fine, le COR estime que le solde global du système, évalué à -0,1% en 2018, s'établirait entre -0,2 et -0,4% du PIB à horizon 2022 et entre -0,3% et -0,6% du PIB en 2025, ce chiffre dépendant de la convention retenue pour la projection des ressources du système. Plusieurs conventions sont en effet examinées par le COR, qui ne sont pas sans incidence sur l'appréciation de l'équilibre du système, d'autant plus significativement qu'on s'éloigne du court-terme. Cette difficulté à bien projeter les ressources invite à s'intéresser, en premier lieu, à la prévision des dépenses du système, exprimées en part de PIB.

1.4. Des dépenses contenues à plus long terme, mais un équilibre qui dépend à la fois des hypothèses de croissance économique et de conventions comptables

La part des dépenses de retraite dans le PIB s'élève à 13,8% en 2018. Ce ratio est préféré au solde dans les comparaisons internationales et permet de séparer le débat sur le niveau des dépenses de celui de leur mode de financement. Il reflète à la fois la plus ou moins grande générosité du système et la situation démographique du pays.

⁹ Intégrant les travailleurs indépendants affiliés anciennement au régime sociale des indépendants.

¹⁰ La réforme avait conduit à freiner, jusqu'en 2017, les flux de départ à la retraite et donc les masses de pensions versées par les régimes

¹¹ Décret du 2 juillet 2012 et loi du 20 janvier 2014.

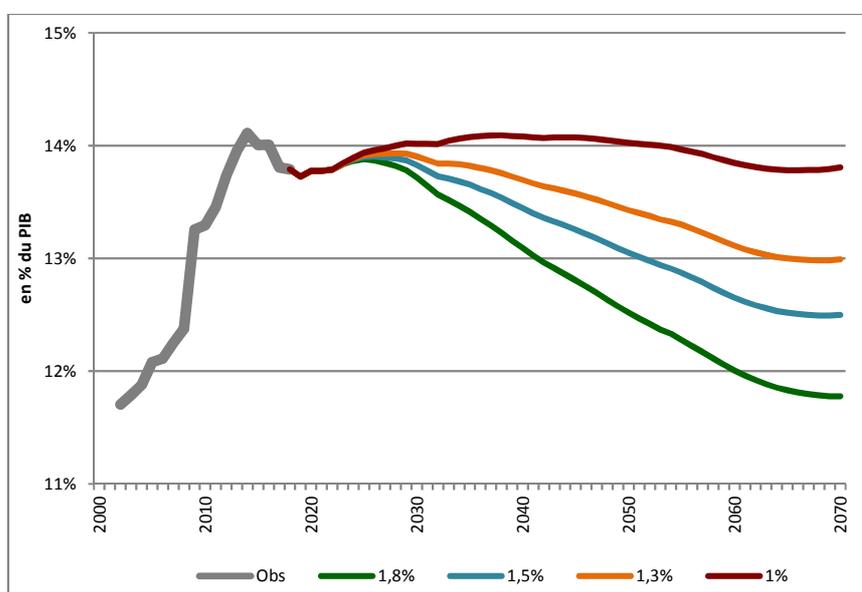
¹² En 2016, le coefficient de revalorisation a été modifié pour tenir désormais compte de l'inflation constatée au cours de l'année écoulée et non plus prévisionnelle. En 2018, la date de revalorisation des pensions a été décalée d'octobre à janvier. Enfin, la LFSS pour 2019 a ramené la revalorisation des pensions à 0,3%

Stabilisé jusqu'en 2022 (en dépit d'une légère baisse de 0,1 point en 2019), **ce ratio pourrait diminuer à l'horizon 2070 dans les scénarios de croissance de la productivité du travail de 1,3%, 1,5% et 1,8% par an**, avant de se stabiliser en fin de période et s'échelonner entre 11,8% (dans le scénario 1,8%) et 13% (scénario 1,3%) du PIB.

En revanche, **la part des dépenses augmenterait avant de revenir au niveau de 2018 dans le scénario d'une croissance de la productivité de 1% qui, des quatre scénarios proposés, est le plus en ligne avec la trajectoire de croissance des dix dernières années.** En effet, comme le note l'INSEE, si la productivité du travail a progressé en moyenne à un rythme d'environ 1,3 % par an entre 1990 et 2008, passée la chute de 2008 elle ne croît plus en moyenne que de 0,9% par an depuis 2009¹³.

Cette évolution autant que sa sensibilité aux hypothèses de croissance de la productivité tiennent pour une large part aux modalités d'indexation sur les prix, tant pour les salaires portés aux comptes que pour les pensions en cours de service (cf. partie 2).

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)

Les ressources du système représentent quant à elles 13,7% du PIB, traduisant un besoin de financement de 0,1% (il était de 0,7% en 2010).

Pour projeter ces ressources, une première convention comptable conduit à prévoir une baisse initiale rapide en part de PIB, les portant à 13,4% en 2022. La baisse se poursuivrait ensuite, leur niveau s'établissant entre 12,7% et 12,8% du PIB à l'horizon 2070. Cette convention comptable est celle que le COR a privilégiée jusqu'en 2016, et que l'on continue à ce titre de qualifier de « convention COR ». Elle consiste, afin d'assurer un traitement homogène des différents régimes, à figer les taux des contributions des employeurs de fonctionnaires au dernier niveau connu.

¹³ INSEE, « Ralentissement de la productivité du travail et prévision de l'emploi en France », Note de conjoncture, juin 2018

Cette convention « historique » a longtemps permis de considérer tous les régimes de façon identique, sans soulever de problème dans des périodes où il n'y avait pas de distorsion dans l'évolution des masses salariales selon les régimes, en particulier entre les sphères publique et privée. Mais elle présente l'inconvénient de faire apparaître une situation d'autant plus dégradée que les politiques d'emploi et de salaires de la sphère publique sont plus restrictives, alors même que ces politiques sont sources de baisse des dépenses publiques redéployables.

Le COR évalue en effet la masse salariale totale de l'économie avant de la ventiler selon les différents régimes. Une diminution de la masse salariale du secteur public (point d'indice, nombre d'agents publics, etc.), pour laquelle le taux de cotisation retraite est plus important que celui des régimes du secteur privé, conduit ainsi à projeter une baisse de ressources significative pour le système de retraite. Alors que le bilan est au total **bénéficiaire pour le budget de l'État** et des collectivités, qui financent ces cotisations, cette convention fait apparaître un **besoin de financement accru pour le système de retraites**.

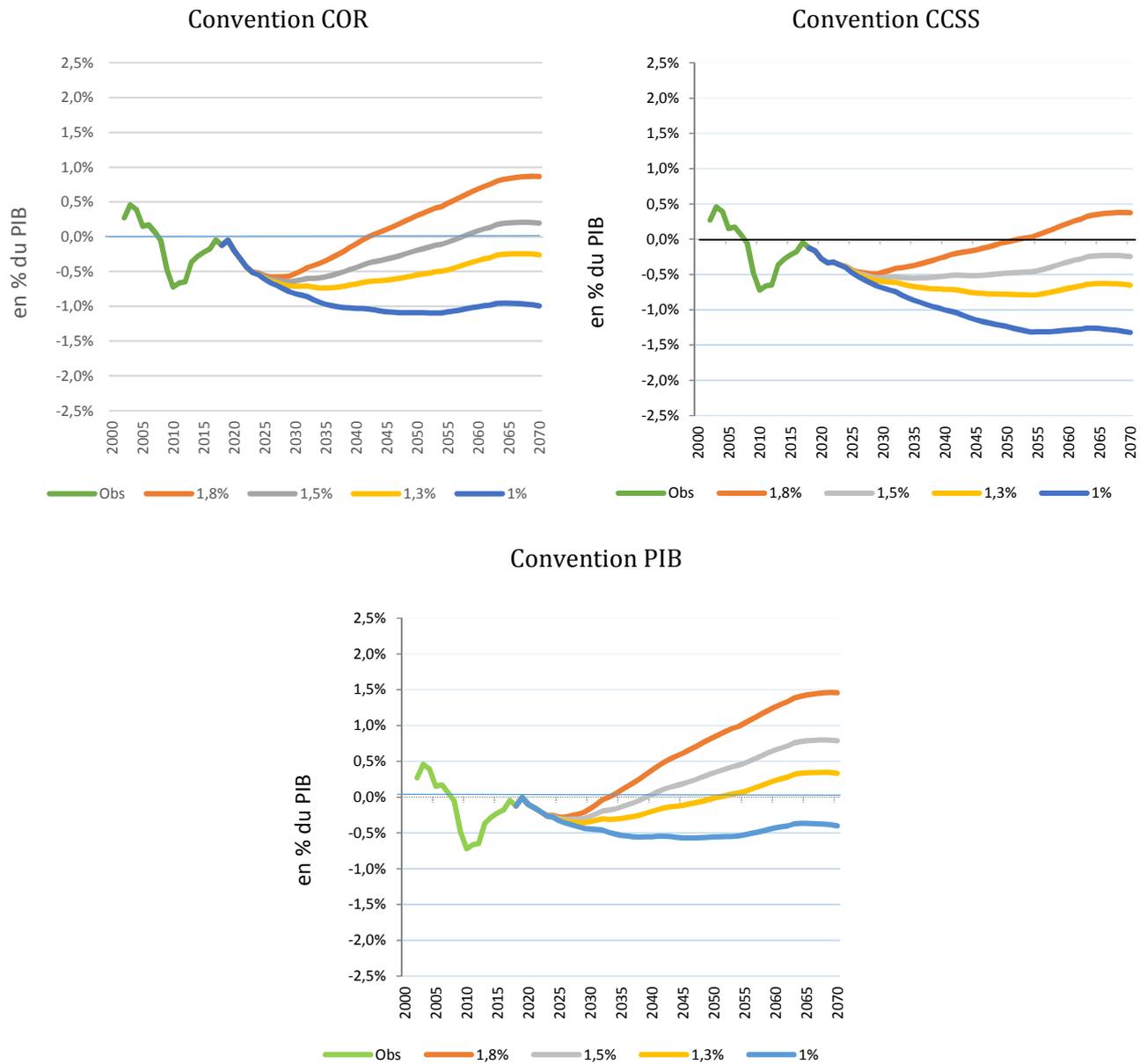
Cette propriété **conduit à relativiser la signification de cet indicateur de solde**. Deux autres modes de calcul sont ainsi examinés dans le rapport du COR.

- L'un est la **convention retenue par la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS)** qui consiste à ajuster chaque année le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires d'État et les subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux concernés afin d'assurer l'équilibre financier de ces régimes. Elle suppose l'ajustement permanent de l'effort à la hauteur des besoins de financement et reflète ainsi le fonctionnement actuel du système. Elle revient cependant à considérer que les régimes concernés sont toujours à l'équilibre, quelle que soit l'évolution de leurs dépenses.
- L'autre est une **convention dite « PIB »** qui attribue à l'État une capacité à financer des dépenses de retraite en proportion de l'ensemble de ses ressources taxables, en stabilisant son effort à sa valeur actuelle, en proportion du produit intérieur brut.

Quel que soit l'indicateur, on a la même sensibilité du solde aux hypothèses de croissance économique, mais les niveaux atteints sont moins défavorables sous la dernière des trois conventions. Avec cette dernière convention, à partir d'un déficit projeté de -0,2% du PIB en 2022, **le système de retraite reviendrait à l'équilibre en 2032 dans le scénario de croissance le plus favorable (1,8% par an)**.

Un retour à l'équilibre interviendrait également sous les scénarios de croissance à 1,5% et 1,3%, en 2038 et 2049 respectivement. Il n'y a que sous le scénario de croissance à 1% que le solde resterait en permanence négatif, fluctuant autour de -0,5% par an.

Graphique n° 3 : Solde du système de retraite selon les trois conventions comptables



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figures 2.15 (pages 102 et 103)

En complément du ratio retraites sur PIB, l'intérêt des indicateurs de solde est d'envoyer des messages plus explicites sur la soutenabilité financière du système et le besoin d'en corriger la trajectoire. Leur lecture doit toutefois tenir compte du caractère en partie conventionnel de la projection des ressources. Parmi les conventions envisagées par le COR, la convention dite « PIB » est celle qui paraît la plus pertinente.

Quels indicateurs pour évaluer la situation financière du système de retraite ?

Deux catégories d'indicateurs sont mobilisables pour apprécier la situation financière du système de retraite et ses perspectives.

La première catégorie d'indicateurs rapporte la masse des dépenses de retraite à un indicateur de l'assiette des prélèvements qui servent à le financer. On retient en général le PIB, considérant que c'est le PIB qui mesure la capacité du pays à financer l'ensemble des dépenses publiques, dont les dépenses de retraite. L'avantage de cette catégorie d'indicateurs est qu'ils dispensent de modéliser le détail du circuit de financement des retraites : seuls les droits sont à simuler. Par ailleurs, on peut considérer que c'est bien la part des richesses consacrée aux retraites qui constitue la variable de choix social, à arbitrer avec les deux autres grands paramètres du système que sont l'âge de la retraite et le niveau de vie relatif des retraités.

Dans les dernières projections du COR, ce ratio retraites/PIB est stable en projection dans le scénario macroéconomique le plus défavorable, autour de 13,8%. Ce résultat tient au fait que la crise de 2008 et ses séquelles ont directement porté le poids des dépenses de retraite au niveau que, sans crise, elles n'auraient atteint qu'à long terme. On peut discuter de savoir si le niveau ainsi atteint doit constituer ou pas une nouvelle norme, ou si l'existence de nombreux autres besoins sociaux ne légitime pas d'essayer de redescendre en dessous de ce niveau, ce à quoi conduisent spontanément les scénarios de croissance économique plus rapides. Néanmoins, une limite de ce type d'indicateur est de ne pas envoyer de message fort sur la nécessité de rectifier ou pas la trajectoire du système.

La seconde catégorie d'indicateurs consiste en des indicateurs de solde. Ils envoient des messages plus explicites : un déficit qui se creuse signale une nécessité de revoir les règles du système, qu'on décide de le faire par l'augmentation de ses ressources ou par freinage des droits. Ces indicateurs peuvent ainsi être vus comme des indicateurs d'alerte : ils contraignent à ouvrir le débat sur l'effort qu'on souhaite consacrer aux retraites. C'est probablement pour cette raison que ces indicateurs sont souvent privilégiés par les médias ou l'opinion publique.

Mais le problème de ces indicateurs de solde est qu'ils supposent la projection de trajectoires de financement. Ceci ne pose pas de problème majeur pour les canaux de financement qui suivent des règles prédéfinies, tels qu'un ou des taux fixes ou pré-programmés appliqués à des assiettes bien délimitées. Ceci ne fonctionne pas bien pour des canaux de financement plus discrétionnaires, et c'est principalement le cas pour les régimes de fonctionnaires, équilibrés chaque année par une subvention d'équilibre de l'État. Historiquement, le COR a géré le cas de ces régimes en proposant deux conventions :

La convention de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), consistant à supposer la reconduction indéfinie de cette subvention d'équilibre. La limite est évidente : elle revient à considérer que, pour ce segment du système de retraite, il ne peut jamais y avoir de déséquilibre, l'indicateur perd donc son rôle d'indicateur d'alerte.

La seconde convention consiste à plutôt fixer le taux d'effort de l'État en proportion d'une certaine assiette, en l'occurrence sa masse salariale, en raisonnant par analogie avec les contributions acquittées par les salariés et les entreprises du secteur privé. Le problème de cette seconde convention est de conduire à des messages d'alerte qui sont à rebours de ce qui est attendu, puisqu'une réduction des effectifs de la fonction publique se traduit par une hausse du déficit du régime alors même que baisse d'effectifs est génératrice d'économies pour les administrations publiques prises dans leur ensemble, et donc de baisse du taux de prélèvements obligatoires. À long terme, la baisse de l'emploi public se traduit certes par des transferts vers le privé et donc un supplément de recettes pour le système de retraite pris dans son ensemble, mais la compensation n'est que partielle compte tenu de la différence entre le niveau des taux de cotisation du privé et du public, la contribution d'équilibre couvrant l'intégralité des retraites des anciens fonctionnaires.

À la limite, cet indicateur suggérerait qu'une façon simple de résoudre le problème des retraites est d'augmenter sans limite le volume de l'emploi public, alors même que ce serait un facteur de forte hausse des prélèvements obligatoires, ce qu'on cherche justement à contenir.

Ce problème d'interprétation de l'indicateur ne s'est pas posé tant que le COR travaillait sur des hypothèses d'emploi et de salaires relatifs relativement stables dans la fonction publique. Il est apparu lorsque les hypothèses de maîtrise de la masse salariale du secteur public ont été renforcées en 2017. Ceci a conduit le COR à proposer une troisième convention, dite « convention PIB » consistant à figer la contribution de l'État au financement des retraites non pas en proportion des salaires versés à ses employés, mais en proportion du PIB qui, comme indiqué plus haut, correspond bien à l'assiette sur laquelle sont prélevés *in fine* l'ensemble des ressources servant à financer des dépenses de l'état. Cet indicateur évite les problèmes de la convention CCSS et de la convention COR « historique », en délivrant des messages directement raccordables à ceux de l'indicateur retraites/PIB.

Le solde ainsi obtenu, à quelques détails près, correspond en effet à l'écart entre effort de financement actuel et dépenses futures, tous deux exprimés en part de PIB. Il n'y a donc que les dépenses futures qui jouent sur l'évolution de l'indicateur.

Tant que le système continuera de fonctionner selon les règles actuelles, ce troisième indicateur apparaît préférable aux deux autres : même s'il est très redondant avec l'indicateur retraites/PIB, il en présente les messages sous une forme différente et qui peut sembler plus parlante. Les indicateurs traditionnels de déficit gardent par ailleurs un sens pour les régimes dont les ressources suivent des règles bien établies.

La convergence vers un régime unique avec un nombre limité de canaux de financement prédéfinis devrait, à terme, reclarifier la situation, avec d'un côté un indicateur de part des retraites dans le PIB qui est celui sur lequel les arbitrages sont à réaliser, et d'autre part un indicateur unique de solde, indicateur d'alerte indiquant qu'il est nécessaire de réexaminer ces arbitrages.

À l'horizon de 25 ans (de 2019 à 2043 inclus) retenu pour les recommandations du comité de suivi, et sous la convention « historique » du COR, le système de retraite présenterait un besoin de financement quel que soit le scénario ou la variante de chômage étudié. Le besoin de financement varierait de -0,3% du PIB en cas de croissance annuelle de la productivité de 1,8% à -0,7% du PIB avec une croissance de la productivité de 1% (et un taux de chômage de 7% à long terme dans les deux scénarios) qui, des quatre scénarios proposés, est le plus en ligne avec la trajectoire de croissance des dix dernières années. Ces projections sont légèrement plus dégradées qu'en juin 2018¹⁴.

Dans l'hypothèse où les contributions ou subventions de l'État continueraient à équilibrer chaque année les régimes concernés (convention CCSS), les besoins de financement seraient dans la même fourchette. **Si l'État maintenait son effort de financement constant en part du PIB (convention PIB), le besoin de financement du système serait au maximum de -0,4% et le système serait à l'équilibre (ou proche) dans deux scénarios. Même si cette troisième convention de calcul conduit à un constat moins dégradé, il subsiste néanmoins un besoin de financement significatif sous les scénarios économiques qui paraissent les plus plausibles.**

¹⁴ Le besoin de financement variait sous les mêmes hypothèses entre -0,1% et -0,6%.

Tableau n° 2 : Solde financier moyen à l'horizon de 25 ans en % du PIB

en % du PIB	Taux de croissance des revenus d'activité de long terme -->	1,0%	1,3%	1,5%	1,8%
	Taux de chômage moyen sur la période				
Convention COR	7,7%	-0,7%	-0,6%	-0,5%	-0,3%
Convention CCSS	7,7%	-0,7%	-0,6%	-0,5%	-0,3%
Convention PIB	7,7%	-0,4%	-0,2%	-0,1%	0,0%

Source : CSR d'après COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figures 2.18 (p.106).

Pour le rétablissement de l'équilibre, le rapport annuel du COR propose des exemples de trajectoires financièrement équilibrées dans les différents scénarios, par la mobilisation des trois leviers que sont l'âge de départ, le niveau des prélèvements et les taux de remplacement (pension moyenne relative). Les différentes options relèvent de choix proprement politiques qui requièrent des débats publics et des simulations techniques, notamment sur les conséquences des choix opérés.

S'agissant notamment des mesures d'âge, les mesures déjà mises en place impliquent une poursuite de l'élévation de l'âge de cessation d'activité pour une retraite complète. Le recours à de nouvelles mesures d'élévation des âges de départ, toutes choses égales par ailleurs, pourrait s'accompagner à terme de coûts supplémentaires en raison de l'augmentation des droits constitués à retraite par la prolongation des durées cotisées et éventuellement des salaires de référence ; d'autre part, le rythme retenu n'est pas sans incidence sur la situation du chômage pendant la période où cette élévation se produit. Néanmoins, il s'accompagnerait de gains pour les régimes de retraite en début de période et, progressivement, d'une élévation de la population active et du potentiel de croissance du PIB ainsi que de gains pour les finances publiques¹⁵.

De même, la réflexion sur les prélèvements doit tenir compte de nombreux paramètres, dont leur impact sur l'emploi, la compétitivité des entreprises et l'équité entre les générations.

On peut aussi intégrer à la réflexion le fait que le système de retraites dispose de réserves, les réserves des régimes d'une part et le FRR d'autre part, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 pour contribuer à la pérennité du système de retraite. Trois utilisations en sont possibles : la couverture des besoins de financement résiduels du régime actuel, l'accompagnement de la mise en place du nouveau système universel, ou la mise en place d'un fonds permanent destiné à amortir les chocs auxquels ce système universel restera soumis après sa mise en place.

Par ailleurs nous ne sommes plus du tout dans la période de la fin des années 1980 lorsque devaient être mises en place des réformes substantielles pour assurer un besoin de financement massif. Selon la convention PIB, ce besoin est actuellement dix fois moindre que celui qu'on anticipait il y a une quarantaine d'années. La priorité aujourd'hui est autant de mettre en place un mode de régulation financière cohérent et lisible que de couvrir des besoins à court terme. Si des mesures de court terme sont retenues par le Gouvernement, elles doivent être, elles aussi, lisibles dans le contexte d'une réforme annoncée et préparée.

¹⁵ Cf. La lettre du COR n°14 - Février 2017 « Réformes des retraites et report de l'âge : quels effets et dans quelles conditions ? » et la séance du 19 octobre 2016 du COR a été consacrée au thème : « Report de l'âge de la retraite : effets macroéconomiques ».

À court terme, le solde du système de retraite connaît une dégradation, sous l'effet de l'arrêt des hausses de cotisation vieillesse, de la fin progressive du relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits (sans relais immédiat de l'augmentation de la durée d'assurance).

À échéance de 2022, le solde global du système serait, selon les conventions comptables, échelonné entre -0,2% et -0,4% du PIB, en léger recul par rapport à l'exercice de projection de juin 2018, sous l'effet d'une moindre progression de la masse salariale qu'anticipée. À horizon 2025, ce solde s'échelonnerait entre -0,3% et -0,6% du PIB.

À moyen terme, sous la convention comptable que le COR a privilégié jusqu'en 2016, le solde financier resterait négatif dans tous les scénarios et présenterait un besoin durable de financement dans les scénarios de croissance de la productivité du travail de 1,3% et 1%. Ces constats sont en légère dégradation par rapport à ceux formulés en 2018. Ils reposent sur l'hypothèse d'une baisse des prélèvements consacrés au financement des retraites (de 13,7% du PIB en 2018 à 12,6% ou 12,7% en 2070 selon le scénario retenu), mais cette diminution de ressources pour le système de retraite s'expliquerait par des économies sur les masses salariales de l'État et des collectivités locales, susceptibles pour leur part de contribuer à améliorer le solde global des finances publiques.

Sous une autre convention comptable qui maintient l'effort de l'État constant en part de PIB, le solde du système de retraite apparaît moins dégradé. Il est stable à environ -0,5 point dans le scénario macroéconomique le moins favorable et il finit par redevenir excédentaire dans les trois autres scénarios, d'autant plus rapidement que la croissance est soutenue.

Ces différents résultats soulignent la sensibilité du système de retraite à la fois aux hypothèses de croissance, liée aux mécanismes actuels d'indexation, et aux conventions comptables retenues pour la prévision des ressources.

Raisonné en termes de part des retraites dans le PIB permet de neutraliser l'impact de ces conventions comptables. Dans les scénarios de croissance de la productivité du travail d'au moins 1,3%, les dépenses de retraites décroîtraient à long terme en proportion du PIB : de 13,8% du PIB aujourd'hui, elles se situeraient entre 11,8% et 13% à l'horizon 2070. Dans le scénario de croissance de la productivité à 1%, qui correspond à la trajectoire observée au cours de la dernière décennie, elles s'établiraient à 13,8%. Au début des années 1990, cette proportion était de l'ordre de 11% et, sans réformes, était appelée à s'élever à environ 21% à l'horizon de 2060¹⁶. Les réformes passées ont ainsi permis de contenir fortement la progression des dépenses.

Quelle que soit la convention comptable envisagée, il reste qu'un besoin de financement subsiste à moyen terme (horizon 2025-2040). Son ampleur est sans commune mesure avec les déséquilibres qui étaient anticipés au début des années 1990, mais il appelle malgré tout, sous une forme ou sous une autre, des mesures de rétablissement d'équilibre.

¹⁶ Anthony Marino, « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? », INSEE Analyses n°17, avril 2014.

2. Objectifs relatifs aux montants de retraites

Les objectifs du système français de retraites par répartition sont de garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités et de veiller dans ce cadre à la solidarité entre retraités et actifs d'une part et entre retraités d'autre part. Le premier alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale précise en effet que « *le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité* ». En outre, le troisième alinéa du même article dispose que « *la Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment (...) par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités* ».

Le comité de suivi a évalué le respect de ces objectifs selon une double approche : en premier lieu, à partir des taux de remplacement, qui déterminent, à la liquidation de la pension, le niveau de revenu assuré par la retraite par rapport au revenu d'activité antérieur ; en second lieu, à partir de l'examen du niveau de vie dont bénéficient les retraités, quels que soient leur âge et la date de liquidation de leurs pensions, notamment en comparaison avec le niveau de vie du reste de la population. Cette évaluation est proche de celle du précédent avis du comité dans la mesure où les constats basés sur ces différents indicateurs ont peu évolué.

2.1. Les taux de remplacement

Le décret du 20 juin 2014 précise que l'indicateur de suivi de cet objectif est le taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un salarié non-cadre, à carrière ininterrompue, relevant du régime général et d'une institution de retraite complémentaire des salariés et dont la rémunération est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires.

Le taux de remplacement est 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. L'indicateur calculé par le COR rapporte, pour ce cas type, la pension moyenne nette perçue la première année de retraite au dernier salaire net.

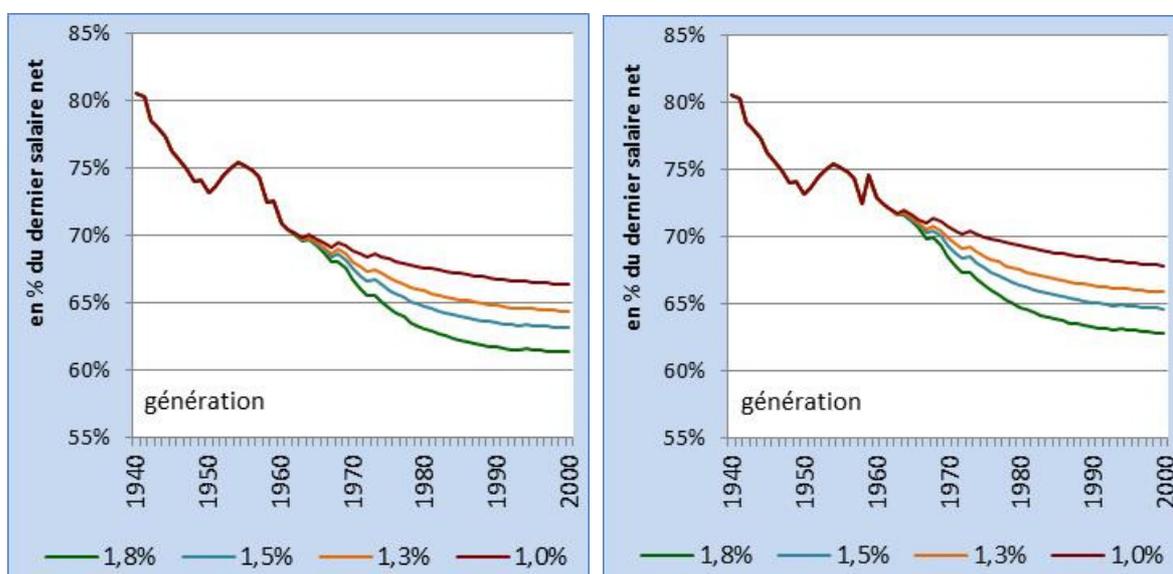
Afin de tenir compte du coefficient de solidarité introduit par l'accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015, le COR a choisi de présenter les projections de l'évolution du taux de remplacement avec et sans application de ce coefficient¹⁷. Il est rappelé que l'effet de celui-ci est temporaire puisqu'il s'applique uniquement durant les trois premières années de retraite et dans la limite de l'âge de 67 ans.

¹⁷ L'accord instaure, à partir du 1^{er} janvier 2019 et pour les générations nées à partir de 1957, des coefficients de solidarité et majorant temporaires. Pour ne pas subir les coefficients de solidarité (qui minorent la retraite complémentaire de 10% durant trois ans), l'assuré doit décaler la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins un an par rapport à celle lui permettant de liquider au taux plein au régime de base. S'il diffère la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins deux ans, cette dernière sera majorée durant un an (de 10%, 20% ou 30% selon l'ampleur du report).

Graphique n° 4 : Taux de remplacement net à la liquidation pour le cas type du salarié non-cadre à carrière complète liquidant à taux plein¹⁸

Y compris coefficient de solidarité à l'ARRCO

Hors coefficient de solidarité à l'ARRCO



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figure 2.29 (p.133).

Le taux de remplacement de ce cas type diminue au fil des générations, passant de 75% pour la génération 1955 à entre 63% et 68% selon les scénarios pour la génération 2000.

Entre les générations nées en 1940 et 1950, le taux de remplacement observé pour ce cas type a diminué d'environ sept points, pour l'essentiel sous l'effet des réformes relatives aux paramètres des pensions du régime général et des régimes alignés¹⁹ et par la baisse de rendement des régimes complémentaires²⁰. En projection, le montant relatif des pensions entre les générations nées dans les années 1950 et 1960 diminuerait également et l'ampleur de cette contraction pour les générations nées dans les années 1960 et au-delà différerait selon les scénarios retenus, en raison de la baisse du rendement des retraites complémentaires AGIRC-ARRCO et de l'indexation sur les prix des salaires portés aux comptes dans le régime général.

Par rapport aux projections de l'an dernier, les taux de remplacement seraient supérieurs pour les générations nées entre 1958 et 1980²¹ et inférieurs pour les générations suivantes dans les scénarios de croissance inférieurs à 1,5%.

¹⁸ La plupart des indicateurs projetés par le COR sont examinés dans quatre hypothèses de croissance annuelle de la productivité à long terme (1%, 1,3%, 1,5% et 1,8%) avec une hypothèse de chômage de long terme à 7%, et des variantes à 4,5% ou 10%.

¹⁹ Passage des dix aux vingt-cinq meilleures années pour le calcul du salaire de référence, indexation des droits à retraite et salaires portés au compte sur l'inflation.

²⁰ La hausse entre les générations 1950 et 1955 avait été expliquée en 2014 par le COR comme résultant de la hausse des taux de cotisation supportés par les actifs (qui minore le dénominateur du salaire net) et une faible augmentation du salaire moyen depuis la crise de 2008. Cf. COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2014 », juin 2014, p.39.

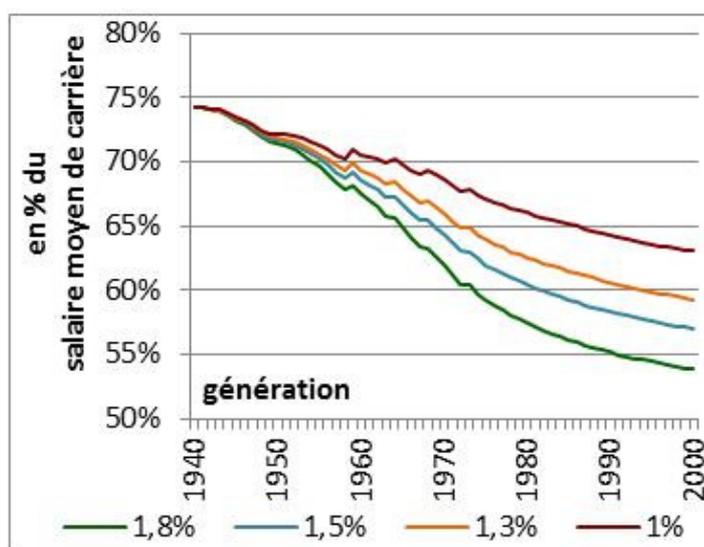
²¹ Baisse du dernier salaire en raison des hypothèses macroéconomiques et annulation en 2019 d'une partie de la hausse de la CSG sur les pensions intervenue en 2018.

***In fine*, les scénarios de forte croissance aboutissent mécaniquement, sous l'effet de l'indexation des droits à pension sur l'inflation, à une diminution plus marquée des taux de remplacement.**

En effet, l'indexation sur les prix a pour conséquence de creuser, cumulativement, année après année, les écarts entre les droits acquis et portés au compte et les revenus d'activité. Du fait des modes d'indexation, cette diminution est de plus forte ampleur et se poursuit sur un plus grand nombre de générations dans les scénarios économiques où les revenus d'activité sont supposés croître plus vite.

Afin de compléter la compréhension des taux de remplacement ici mesurés à la liquidation et tenir notamment compte de l'évolution de la pension sur la durée de sa perception, le COR propose d'examiner également le taux de remplacement sur l'ensemble du cycle de vie. Ce taux rapporte la pension moyenne perçue sur l'ensemble de la durée de retraite aux revenus d'activité moyens sur l'ensemble de la carrière, chacune des deux grandeurs ayant été préalablement ramenée à chaque âge au salaire moyen de l'économie. En gros, cet indicateur mesure comment se situe la position relative de l'individu tout au long de sa retraite, en proportion de ce qu'elle a été durant sa vie active. Cet indicateur met en lumière une baisse de plus forte ampleur puisqu'à l'effet de l'indexation sur les prix des droits acquis en cours de carrière s'ajoute celui de l'indexation des pensions sur les prix. Pour le cas type d'un salarié non-cadre, le taux de remplacement sur le cycle de vie baisserait à partir d'un niveau de 74,3% pour la génération 1940 pour s'échelonner entre 53,8% (croissance annuelle de la productivité de 1,8%) et 63% (croissance de 1%) pour la génération 2000.

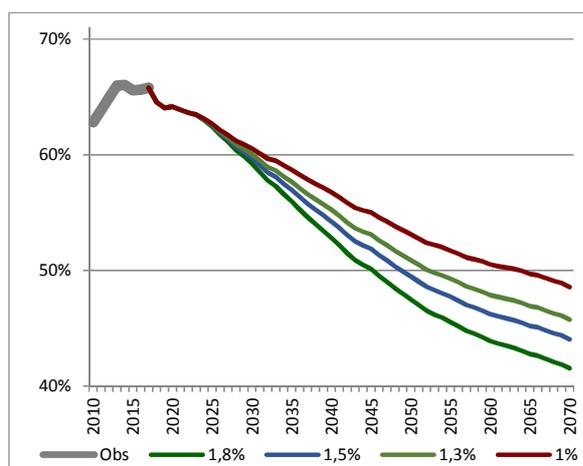
Graphique n° 5 : Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour le cas type de salarié non-cadre du secteur privé



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figure 2.30 (p.134)

Enfin, si l'on considère l'indicateur macroéconomique de la pension moyenne relative, qui rapporte la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu d'activité moyen des actifs, on observe que cette pension moyenne relative décroît depuis 2015 après avoir atteint un maximum au cours des années précédentes. L'ampleur de cette diminution varierait là encore très fortement selon le rythme de croissance des revenus d'activité réels (ou de la productivité du travail réelle).

Graphique n° 6 : Pension nette moyenne relative au revenu d'activité net moyen



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figure 2.43 (p. 156)

* * *

Dans tous les scénarios économiques considérés, **le taux de remplacement du cas type d'un salarié non-cadre du privé 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 pour servir de référence aux recommandations du comité²²)**.

Pour obtenir l'équilibre du système de retraite dans un contexte démographique évoluant sensiblement, les réformes ont joué en France sur trois leviers : l'augmentation des cotisations, l'élévation des âges de départ et la baisse progressive des taux de remplacement. Les mesures prises dans les années 1970, tant pour le régime général que pour les retraites complémentaires, avaient conduit à un relèvement sensible des taux de remplacement.

Le freinage puis l'inversion de ce mouvement ont été obtenus notamment par le changement d'indexation salaire-prix dans le régime général. Compte tenu de son impact sur les dépenses, cette évolution des taux de remplacement est un levier déterminant pour l'équilibre financier à long terme du système, contribuant à lui permettre de faire face au défi démographique constitué par le passage à la retraite des générations du baby-boom jusqu'en 2040.

Toutefois, certains effets n'ont pas été anticipés. Cela s'explique en partie par l'absence des outils de prévision dont nous disposons aujourd'hui. Cela s'explique aussi parce que les réflexions en étaient souvent restées au consensus dominant dans le contexte de désinflation compétitive qui a conduit à adopter des indexations passant des salaires aux prix. Pourtant, d'autres modes de revalorisation des droits acquis en cours de carrière et des pensions sont possibles, comme l'atteste la variété des règles adoptées dans les pays étrangers²³.

Deux points doivent ainsi être soulignés quant au pilotage de cette évolution, en cours d'examen dans le cadre de la réforme du système de retraite.

En premier lieu, **le comité de suivi rappelle que l'évolution du niveau de vie relatif des retraités est, de manière déterminante et, à ses yeux, excessivement, dépendante du niveau des gains de productivité**. Cette forte sensibilité est liée aux mécanismes d'indexation

²² Article D. 114-4-0-14 du code de la sécurité sociale.

²³ COR, « La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection », document n°6 de la séance plénière du 11 février 2015.

des droits acquis en cours de carrière, qui évoluent selon l'inflation et indépendamment de la croissance observée. Elle tient aussi à l'indexation sur les prix après liquidation. Les retraités disposent d'une garantie de maintien de leur pouvoir d'achat mais ne bénéficient pas des gains de productivité éventuels après la liquidation de leur pension. Des alternatives possibles au mode d'indexation actuellement retenu ont ainsi fait l'objet de travaux au cours des années récentes²⁴.

En second lieu, **le comité observe que l'équilibre du système de retraite à long terme est dépendant de l'évolution d'un élément, les taux de remplacement, que la diversité des régimes et de leurs paramètres rend difficile à piloter de manière globale.** Si les rapprochements ont été nombreux entre les régimes, le maintien dans la durée de niveaux proches de taux de remplacement n'est pas assuré.

Le comité a ainsi été amené à plusieurs reprises, dans ses précédents avis, à relever la trop grande dépendance du système de retraite à la croissance induite par les modalités d'indexation des droits acquis et des pensions, tout en observant que des difficultés sérieuses existaient à faire évoluer ces modalités dès lors que coexistaient trois grands modes de calcul des pensions²⁵ selon les régimes. L'instauration d'un système universel de retraite constitue dans ce contexte une opportunité bienvenue pour rapprocher ces trois unités de compte.

2.2. Le niveau de vie des retraités

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 rapporté à celui de l'ensemble de la population, pour l'ensemble de la population et par genre, 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 retraités les moins favorisés avec le montant moyen de pension des retraités.

2.2.1. Niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population

♦ *Un niveau de vie moyen des retraités supérieur à celui du reste de la population et proche de celui des actifs*

Le montant total de la pension ne reflète pas, à lui seul, le niveau de vie réel des retraités, qui disposent d'autres sources de revenus (notamment patrimoniaux), de transferts sociaux, et qui bénéficient de dispositifs fiscaux spécifiques. Il ne prend pas non plus en compte la taille du foyer. C'est pourquoi l'indicateur retenu pour analyser le niveau de vie relatif des retraités porte

²⁴ Didier Blanchet, « Retraites : vers l'équilibre en longue période ? », Note IPP n°3, février 2013 ; Rapport de la Commission pour l'avenir des retraites présidée par Yannick Moreau, « Nos retraites demain : équilibre financier et justice », juin 2013 ; Didier Blanchet, Antoine Bozio et Simon Rabaté, « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? » Revue économique 4 (Vol. 67), p. 879-911, 2016 ; Yves Guégano et Gautier Maigne, « Comment réduire la sensibilité du système de retraite à la croissance ? », France Stratégie, Note d'analyse, janvier 2017 ; Yves Dubois et Malik Koubi, « Règles d'indexation des pensions et sensibilité des dépenses de retraite à la croissance économique et aux chocs démographiques », INSEE, document de travail n°G2017/02, mars 2017 ; Antoine Bozio, Simon Rabaté, Audrey Rain et Maxime Tô, « Quel pilotage pour un système de retraite en points ? », Note IPP n°43, juin 2019.

²⁵ En annuités et en fonction du salaire de référence des 25 meilleures années (salariés du privé pour la pension de base avec une indexation des droits à retraite sur les prix), sur le dernier salaire hors primes (régimes publics), sur la carrière avec un décompte en points indexés de manière variable (régimes complémentaires des salariés du secteur privé et des régimes alignés, régimes des professions libérales)

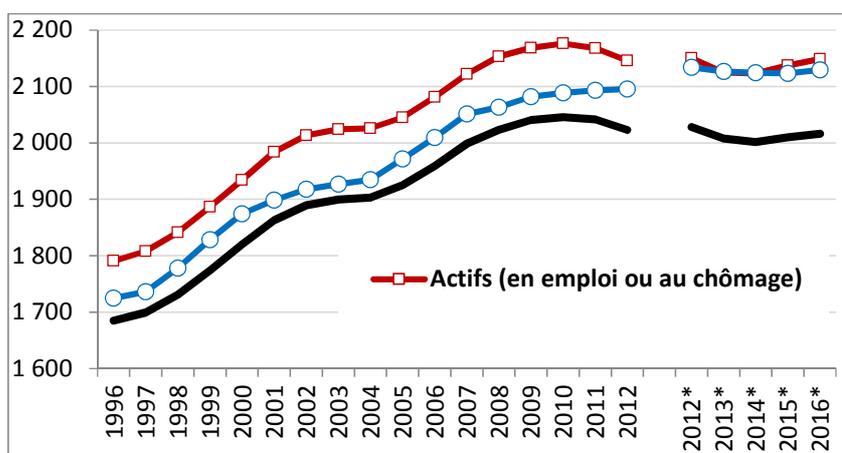
sur le revenu total disponible du ménage (prenant en compte non seulement la pension mais également l'ensemble des autres revenus et transferts nets d'impôts) rapporté au nombre d'unités de consommation.

Le niveau de vie des retraités relatif au reste de la population a connu une période de croissance rapide à partir du début des années 1970, sous l'effet du développement des carrières complètes, notamment des femmes, de l'effet « *noria* »²⁶, de la montée en charge des régimes de base et complémentaires et de réformes des calculs des droits²⁷ ou des dispositifs visant à lutter contre la pauvreté. Partant d'un taux moyen de 70% du niveau de vie de l'ensemble de la population en 1970, il s'est établi entre 100% et 105% depuis le milieu des années 1990.

En 2016, le niveau de vie moyen des retraités s'est établi, comme en 2015, à 105,6% de celui de l'ensemble de la population, contre 106,1% en 2014, 105,9% en 2013 et 105,2% en 2012.

Dans son rapport annuel pour l'année 2019, le COR présente un indicateur supplémentaire qui fait apparaître un niveau de vie des retraités très légèrement inférieur à celui de l'ensemble des actifs dans un contexte de réduction des écarts au cours des décennies récentes. On notera que ces indicateurs ne tiennent compte ni des éventuels transferts entre générations ni de l'éventuelle propriété du logement. En moyenne, en 2015, le COR évaluait à 4 points de niveau de vie relatif supplémentaire pour les retraités la prise en compte des loyers imputés nets (c'est à dire de la valeur locative du logement possédé nette des intérêts d'emprunts payés).

Graphique n° 7 : Niveau de vie moyen des retraités comparé à celui des actifs et de l'ensemble de la population (euros mensuels par unité de consommation)



Note de lecture : des changements méthodologiques intervenus en 2012 et 2014 conduisent à des ruptures de série²⁸
 Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figure 2.40 (p.153)

²⁶ Le niveau de vie des nouveaux retraités est, sur ces années, supérieur au niveau de vie des retraités qui décèdent.

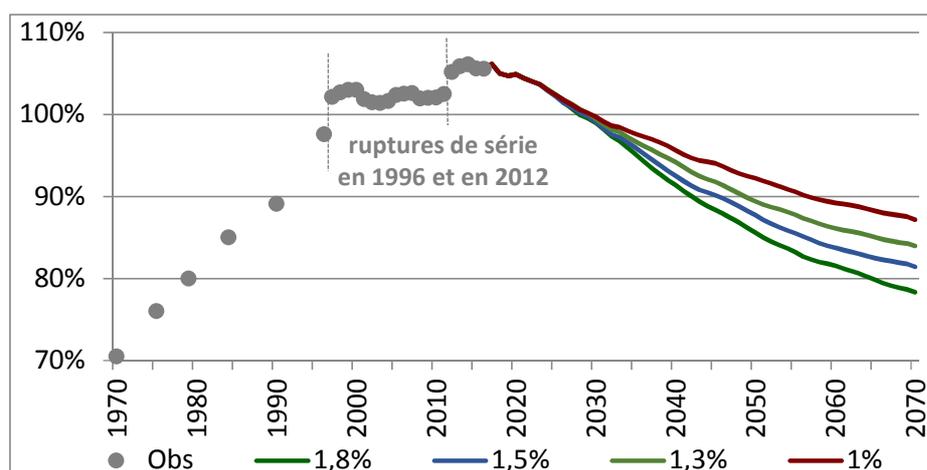
²⁷ Cf. loi n° 71-1132 du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles, dite loi Boulin.

²⁸ D'une part, à partir de 2012 l'INSEE déduit, dans le calcul du revenu disponible, l'impôt payé au titre de l'année en cours et non plus de l'année antérieure. D'autre part, la série 1996-2012 présente le revenu disponible des retraités et des bénéficiaires de pensions d'invalidités, et non uniquement celui des retraités. Depuis 2014 la déclaration fiscale permet de distinguer les pensions de retraite des pensions d'invalidité. La série 2012-2016 porte donc sur le champ exact des retraités (les points 2012 et 2013 ont été extrapolés par le SG-COR pour ne faire apparaître qu'une seule rupture).

Ainsi, alors que la pension nette moyenne des retraités s'établit à 65,8% du revenu d'activité moyen en 2017, le pouvoir d'achat des retraités reste en moyenne supérieur à celui du reste de la population.

- ♦ Une forte dégradation annoncée du niveau de vie relatif des retraités

Graphique n° 8 : Niveau de vie moyen des retraités, rapporté à l'ensemble de la population, projeté selon les scénarios du COR



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

Comme le montre le graphique ci-dessus, quel que soit le scénario envisagé par le COR, le niveau de vie relatif des retraités par rapport à celui de l'ensemble de la population devrait se dégrader de façon continue durant les 50 prochaines années. La parité de niveau de vie serait retrouvée à la fin des années 2020 et le niveau de vie relatif des retraités devrait retrouver, en 2070, son niveau des années 1980-1990, soit, selon les scénarios, entre 78% et 87% du niveau de vie de l'ensemble de la population. Cette dégradation continue du niveau de vie relatif des retraités résulte, pour l'essentiel, de la moindre croissance, entre 2017 et 2070, de la pension nette moyenne des retraités (+0,4% à +0,8% selon les scénarios) par rapport au revenu d'activité net moyen (+1,0% à +1,7% selon les scénarios).

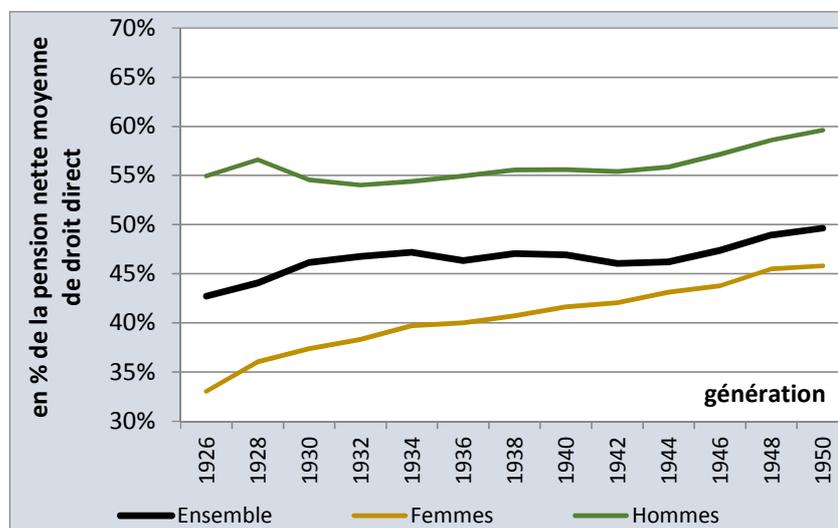
À plus court terme, le niveau de vie relatif des retraités baisse, selon les projections du COR de 1,5 points entre 2017 et 2019 du fait du changement de date de revalorisation des pensions des régimes de base en 2018, d'une revalorisation limitée à 0,3% en 2019 dans ces régimes, de la diminution des cotisations chômage et maladie pour les salariés du secteur privé en 2018 couplé à une hausse de la CSG intervenue au 1er janvier 2018 - modifiée en 2019 - et l'exonération progressive de taxe d'habitation qui favorise légèrement les retraités par rapport à l'ensemble de la population. Le comité souligne à cet égard que les choix en matière de politique fiscale peuvent avoir un impact fort sur la politique de retraite, et notamment sur l'évolution du pouvoir d'achat relatif des retraités qu'il lui est demandé d'analyser dans son avis annuel.

2.2.2. 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. Le deuxième indicateur sur lequel se fonde l'avis du comité de suivi des retraites, qui compare le seuil de pension nette moyenne (entre le 1^{er} et 2^{ème} décile) et la pension nette moyenne, en donne un premier aperçu. Cet indicateur, établi par la

DREES et présenté par le COR dans son rapport annuel 2019, n'avait pas été réévalué depuis le rapport de juin 2015.

Graphique n° 9 : 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 2019 », figure 2.57 (p.180).

Champ : Retraités de droit direct, à carrières complètes.

Note de lecture : Le seuil de pension nette des 10% des personnes les moins aisés 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 paupérisation progressive 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.** Le graphique n°9 illustre par ailleurs la forte féminisation de ce décile de retraités les plus pauvres., qui s'explique par un effet de structure. De plus en plus de femmes rentrent dans la catégorie des retraités à carrière complète, ce qui est globalement favorable à leur niveau de retraite, mais, compte tenu de leurs salaires passés, une forte part de cette entrée se fait par le bas de la distribution, qui est donc amené à se féminiser.

Cet indicateur rétrospectif peut être complété par la projection, réalisée par le COR, de la situation d'un salarié à carrière complète entièrement cotisée au SMIC. Cette projection montre un risque de dégradation réelle de la situation de ces personnes. Ainsi, selon le scénario retenu, leur taux de remplacement net à l'issue de la carrière pourrait chuter entre 67% et 72% de leur revenu à la liquidation pour la génération 2000, davantage que dans les projections du COR de 2018. On rappellera ici que la loi du 21 août 2003 avait défini comme objectif conventionnel pour un salarié ayant cotisé au SMIC toute sa vie un taux de remplacement (base et complémentaire) de 85%, un objectif dont on continue de s'éloigner. Ces projections sont réalisées à législation inchangée, sans préjudice d'évolutions qui pourraient intervenir notamment sur les montants des minima de pension. Une telle situation, qui pourrait signifier une paupérisation des personnes concernées, appelle une vigilance particulière. Toutefois, à ce jour, le taux de pauvreté des

retraités reste nettement inférieur à celui de l'ensemble de la population (7,4% pour l'ensemble des retraités contre 14% pour l'ensemble de la population, en 2016²⁹).

Afin de prolonger les réflexions sur les niveaux de pension des retraités modestes, le 4^{ème} avis du comité de suivi des retraites avait souligné l'importance d'analyser les évolutions récentes et futures du minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées) au regard de celles des minima de pension (minimum contributif au régime général et dans les régimes alignés, minimum garanti dans la fonction publique). Depuis 2018 le COR produit un nouvel indicateur permettant de comparer le ratio entre la pension nette perçue par un salarié à l'issue d'une carrière cotisée au SMIC et le montant du minimum vieillesse selon les modalités d'indexation choisies. Pour les générations qui liquident actuellement leur retraite, ce ratio est de 1,2. Son évolution dépend fortement du mode d'indexation de l'ASPA. C'est ce qui avait conduit le comité à attirer l'attention sur la possibilité, si l'ASPA était continûment indexée sur le salaire moyen par tête, que le montant d'ASPA puisse, à compter des générations de la fin des années 1960 devenir supérieur à celui de la pension nette d'un salarié au SMIC. Les indications données par le président de la République au printemps dernier vont dans le sens d'une réduction de ce risque.

²⁹ Insee Première N°1710, septembre 2018, Les niveaux de vie en 2016.

L'analyse de ces éléments conduit le comité de suivi à estimer que, en l'état, le système de retraite continue d'assurer un taux de remplacement conforme aux objectifs définis par la loi, pour les personnes dont la trajectoire de carrière est proche du cas type du salarié relevant du régime général. Cette situation devrait se maintenir au cours des dix prochaines années. À plus long terme, cet objectif ne serait pas atteint dès lors que la croissance annuelle de la productivité serait supérieure à 1%, sous l'effet de l'indexation des droits à pension sur l'inflation. Comme il l'a indiqué dans ses précédents avis, le comité considère que la variabilité des taux de remplacement selon les scénarios de croissance est excessive et paraît de nature à fragiliser l'adhésion de nos concitoyens au système.

Le comité constate qu'en 2016 le niveau de vie relatif des retraités est resté à un niveau sensiblement supérieur à celui de l'ensemble de la population, et qu'il devrait rester supérieur jusqu'à la fin des années 2020. Par la suite, leur niveau de vie relatif devrait se dégrader en raison d'une croissance moyenne des pensions plus faible que celle des revenus d'activité. Le taux de pauvreté des retraités reste cependant presque deux fois moins élevé que celui de la population totale.

Compte-tenu des efforts réguliers de revalorisation du minimum vieillesse (en raison notamment des très faibles retraites perçues par les générations les plus anciennes), le comité constate que celui-ci se rapproche du minimum de pension et pourrait le dépasser, sous certaines conditions et en fonction des critères d'indexation choisis. L'annonce de la revalorisation du minimum contributif est de nature à éviter une telle situation.

Pour toutes ces raisons, le comité réitère son appel à apporter une attention particulière aux règles d'indexation des pensions et des droits acquis en cours de carrière qui seront retenus dans le cadre du futur système de retraite afin d'assurer un meilleur partage de la croissance entre actifs et retraités, et de rendre la trajectoire du système moins sensible à l'évolution de l'environnement macroéconomique.

3. Objectif de traitement équitable des assurés

L'objectif d'un traitement équitable des assurés « au regard de la durée de leur 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 » est précisé au deuxième alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

Par cette formule, il faut entendre un traitement comparable des individus de caractéristiques comparables, et des traitements différenciés visant à corriger des inégalités qu'on juge légitime de corriger. Pour évaluer le respect de cet objectif, trois critères sont retenus : l'équité entre générations, l'équité entre sexes et l'équité entre régimes. Ces critères, et singulièrement celui de l'équité entre régimes, offrent un éclairage particulier sur les enjeux en termes d'équité entre les assurés liés au projet de mise en place d'un système de retraite universel.

3.1. L'équité entre générations

Analyser l'équité entre générations nécessite de comparer les efforts contributifs réalisés par chaque génération (permettant d'évaluer sa contribution au financement du système) avec les avantages qu'elle en retire, afin notamment de s'assurer que les réformes conduites depuis la fin des années 80 n'ont pas sensiblement pesé davantage sur certaines que sur d'autres.

Pour ce faire, le comité de suivi des retraites retient l'approche proposée par le COR dans son rapport annuel, en analysant l'équité selon quatre dimensions, présentées dans le tableau suivant.

Tableau n° 3 : Mesures de l'équité entre générations

	Composantes	Indicateurs
Avantages retirés du système de retraite	Montant de la pension	Taux de remplacement à la liquidation
		Niveau de vie moyen des retraités rapporté à la population
	Durée de la retraite	Durée moyenne de versement de la pension
Effort contributif	Taux de prélèvement	Taux de cotisation moyen pour la retraite sur l'ensemble de la carrière
	Durée de carrière	Durée moyenne de carrière

Les indicateurs relatifs aux taux de remplacement et au niveau de vie des retraités ayant déjà été présentés dans la deuxième partie de ce rapport, les développements suivants s'attacheront à analyser les questions de durée de retraite, de taux de prélèvement et de durée 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.

3.1.1. Durée de versement de la pension

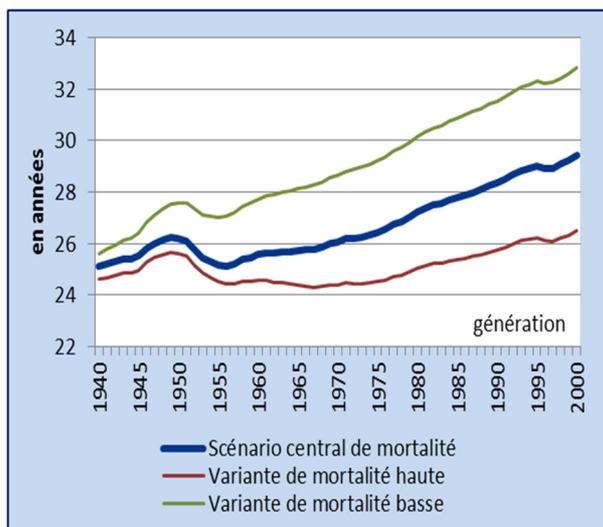
La durée de versement de la pension, qui correspond au nombre d'années passées en retraite, se mesure en calculant l'écart entre l'espérance de vie de chaque génération (calculée à

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.

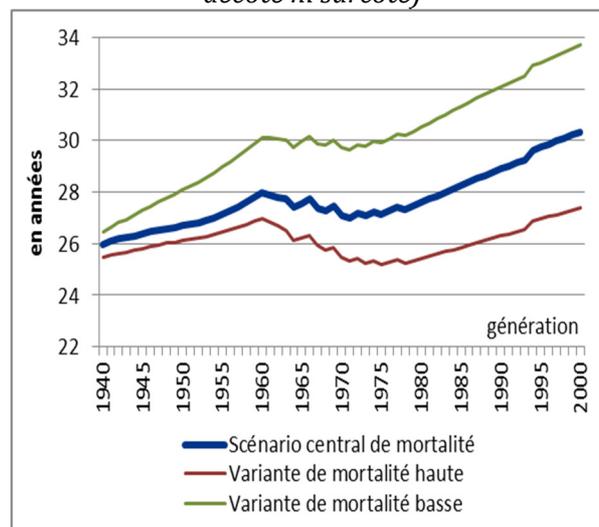
Les graphiques ci-dessous présentent la durée de retraite en nombre d'années selon trois scénarios de mortalité élaborés par l'INSEE, en moyenne pour chaque génération et dans le cas type d'un salarié non-cadre.

Graphique n° 10 : 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 2019 », figures 2.33 (p.138)

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.

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).

Les évolutions de la durée de retraite s'expliquent par la combinaison des effets des âges de départs en retraite et de l'espérance de vie. Ainsi, pour les générations nées avant 1951 (pour la plupart déjà parties en retraite), la hausse constatée tient à l'augmentation de l'espérance de vie, alors que ces générations n'étaient pas concernées par la réforme de 2010 décalant les âges de départ en retraite. La chute de la durée de retraite entre les générations 1951 et 1955 tient, au contraire, au fort impact du décalage des âges de départ (relèvement de deux ans des âges légaux en 2010), qui a plus que compensé les effets de l'augmentation de l'espérance de vie (l'âge moyen passant de 60 ans et 6 mois pour les personnes nées en 1950 à 61 ans et 10 mois en moyenne pour celles nées en 1955).

Pour les vingt générations suivantes, nées après 1955 (n'ayant donc, dans leur grande majorité, pas encore liquidé leur pension), la durée de retraite augmente sous l'effet de la hausse de l'espérance de vie mais de manière limitée du fait de l'allongement progressif de la durée de cotisation à 43 ans (jusqu'à la génération 1975, dernière génération à connaître les effets de la montée en charge).

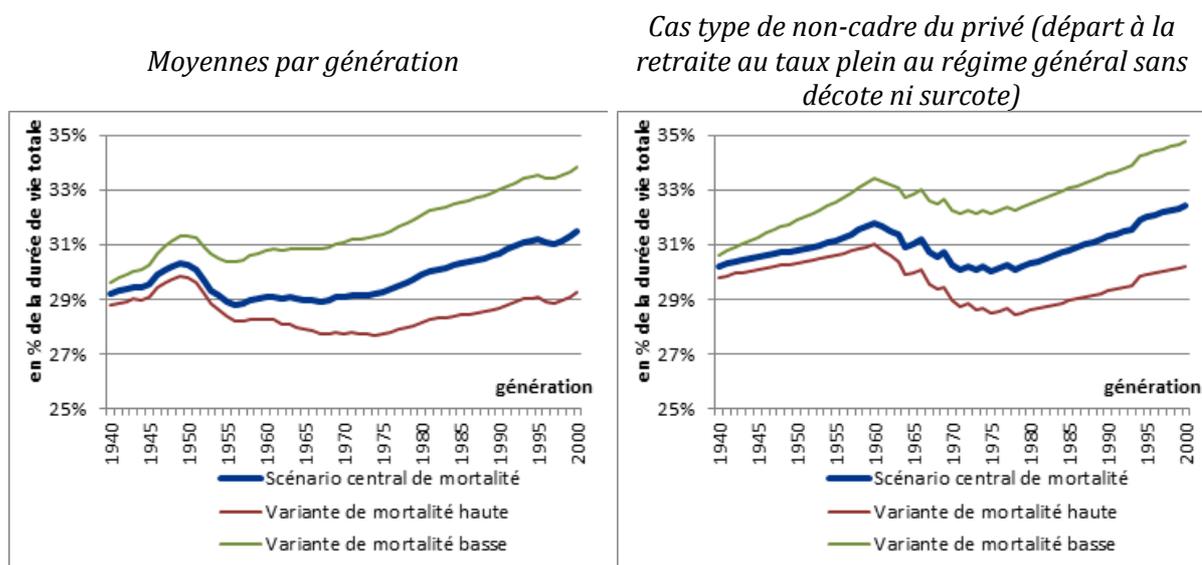
Pour les plus jeunes générations, à législation constante, seul joue l'effet de la hausse prévisible de l'espérance de vie et la durée de retraite devrait augmenter plus rapidement pour atteindre près de 29,6 ans pour la génération née en 2000.

Dans le cas type d'un salarié non-cadre du privé, la tendance est relativement similaire mais présente néanmoins des particularités :

- Le cas type ayant commencé à travailler plus jeune que la moyenne des affiliés, il bénéficie d'une durée de retraite supérieure à celle de l'ensemble de sa génération.
- L'entrée en vigueur des mesures relatives aux carrières longues a davantage concerné les profils représentés par le cas type que la moyenne des affiliés. Cela contribue, pour les générations jusque 1960, à amortir très sensiblement l'effet de la réforme de 2010 décalant les âges de départ en retraite. À l'inverse, entre 1960 et 1975, le nombre de salariés concernés par ce dispositif étant appelé à diminuer avec le temps (compte tenu de la hausse progressive de l'âge d'entrée sur le marché du travail), la durée de retraite du cas-type pourrait diminuer légèrement, avant de connaître une nouvelle hausse similaire à celle de l'ensemble de sa génération à partir de 1975.

En complément de l'indicateur de durée de retraite, le COR a élaboré un indicateur de durée de retraite relative qui permet de comparer la part de la vie totale passée à la retraite pour chaque génération. Comme le montre le graphique suivant, dans le scénario central de mortalité, ce ratio est resté sur une tendance légèrement croissante jusqu'à la génération 1950. La réforme de 2010 a interrompu cette hausse, conduisant même à un léger recul, d'environ un point. Il reste ensuite stable en projection, sous l'effet du durcissement de la durée d'assurance programmé par la réforme de 2014. Sans autre changement, il devrait ensuite reprendre sa progression à partir des générations nées au milieu des années 1970, du fait de la hausse de l'espérance de vie après 60 ans.

Graphique n° 11 : Durée de retraite moyenne par génération en proportion de la durée de vie totale



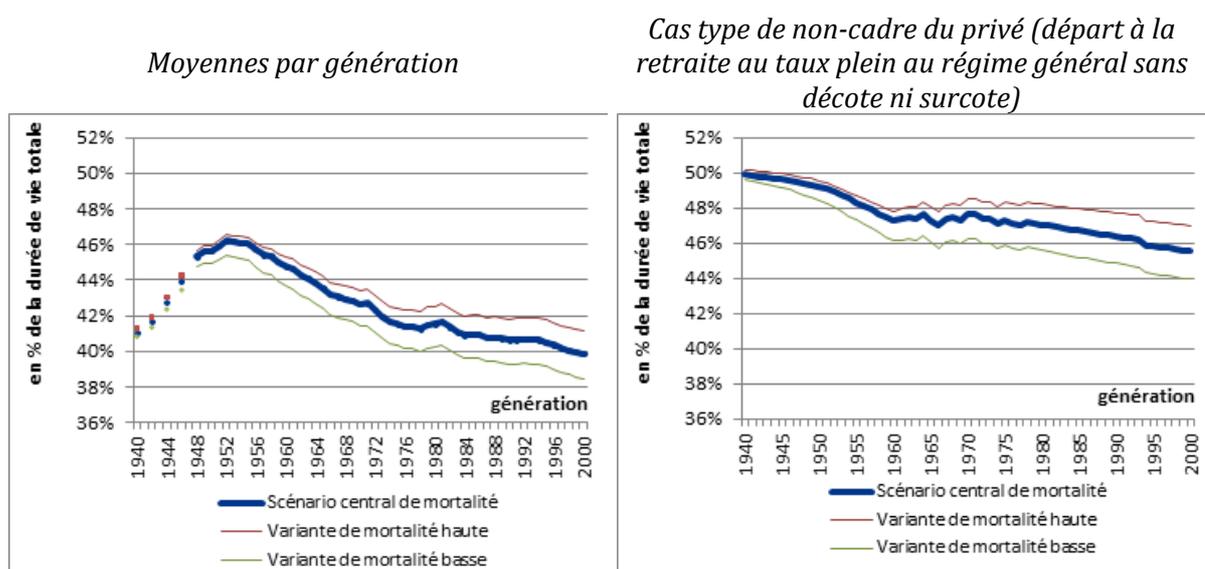
Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », Figure 2.34, p140

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.

3.1.2. 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.

Graphique n° 12 : Durée de carrière en proportion de la durée de vie totale



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figure 2.28 (p.130)

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.

Pour des raisons symétriques aux constats établis sur l'évolution des durées de retraites, les évolutions de durées de carrière divergent sensiblement par construction selon que l'on analyse la moyenne par génération et le cas type du salarié non-cadre du privé.

En effet, le cas type du salarié non-cadre du privé est une évaluation normée projetant la durée de carrière d'un individu ayant eu une carrière complète. Par construction, la durée de carrière rapportée à la durée de vie totale diminue sous l'effet de la hausse de l'espérance de vie³⁰ jusqu'aux générations de la fin des années 1950. Par la suite, on constate des fluctuations et une baisse progressive mais lente de la durée de carrière, sous l'effet combiné des allongements de durée de cotisation et du décalage des bornes d'âge, qui viennent compenser la hausse de l'espérance de vie jusqu'à ce que leurs effets soient pleinement entrés en vigueur (1975) et que la hausse de l'espérance de vie soit le seul facteur, pour les générations les plus jeunes, à faire effet.

À l'inverse, l'évolution de la moyenne par génération, tous régimes confondus, prend en compte à la fois l'effet des mesures de réformes des régimes, mais aussi, voire surtout, l'effet du contexte économique (hausse importante du taux d'activité des femmes, entrées plus tardives dans l'emploi). 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.

³⁰ L'espérance de vie prise en compte pour le cas-type du salarié non-cadre du privé étant la même que celle de l'ensemble de la population.

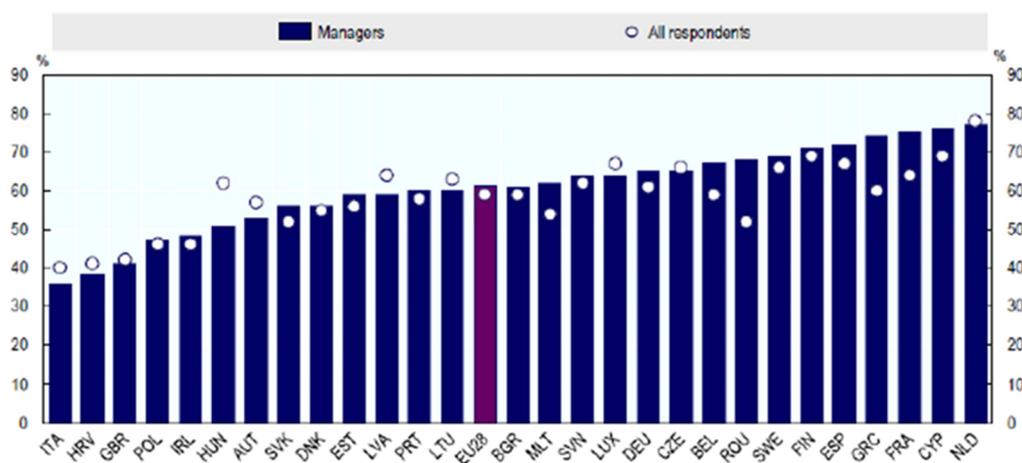
Leviers d'amélioration des taux d'emploi et d'activité des seniors

Le taux d'activité des seniors augmente en France depuis la fin des années 1990 essentiellement sous l'effet des réformes des retraites et des changements de réglementation sur les cessations anticipées d'activité.

Cette hausse est comparable, en niveau absolu, pour les 55-59 ans et pour les 60-64 ans. En revanche, si le taux d'activité des 55-59 ans en France est identique à celui des pays de l'Union européenne, il accuse un retard important, de l'ordre de 10 points, pour la population des 60-64 ans. Au-delà des règles de départ à la retraite, plusieurs leviers peuvent être actionnés pour améliorer l'emploi et l'activité des seniors, notamment la lutte contre la discrimination des seniors à l'embauche et l'amélioration de la santé au travail.

L'allongement des carrières ne s'est pas fait au prix d'une précarisation de l'emploi des seniors : leur taux de chômage reste plus bas que celui de l'ensemble de la population même si l'écart a eu tendance à se resserrer. Cependant la dualité du marché du travail est plus prononcée chez les seniors que dans l'ensemble de la population, avec des salariés moins précarisés dans l'emploi (notamment car le temps partiel y est plus souvent choisi) mais un risque accru de chômage de longue durée. Ce risque est en particulier lié aux réticences des employeurs à recruter des seniors même s'ils disposent des compétences souhaitées. Comme le souligne le rapport de France Stratégie³¹, la France est particulièrement touchée par la défiance vis-à-vis des seniors.

Pourcentage de sondés considérant qu'un âge supérieur à 55 ans joue en défaveur d'un candidat



Source : France stratégie, « Les seniors, l'emploi et la retraite » (OCDE d'après Eurobaromètre 2015)

La concertation à venir avec les partenaires sociaux sur le travail des seniors pourra utilement aborder cette question du poids des représentations.

S'agissant de la santé au travail, 36% des nouveaux retraités interrogés³² en 2017 sur leurs motivations de départ à la retraite indiquent que des problèmes de santé rendant leur travail difficile ont joué dans leur décision. Ce taux monte à 42% pour les non cadres. L'exploitation³³ des enquêtes Santé soins médicaux et Emploi de l'INSEE confirment l'existence d'un lien entre un état de santé dégradé et le non-emploi ou la cessation précoce d'activité chez les personnes de plus de 50 ans. Or comme l'a souligné l'ANACT en 2017 puis le rapport sur la santé au travail remis au

³¹ France stratégie, « Les seniors, l'emploi et la retraite », octobre 2018.

³² DREES, Enquête Motivations de départ à la retraite 2017 (6% ont joué « un peu », 11% « assez » et 19% « beaucoup »).

³³ Thomas Barnay et Florence Jusot. Travail et santé. Presses de Sciences Po, 2018.

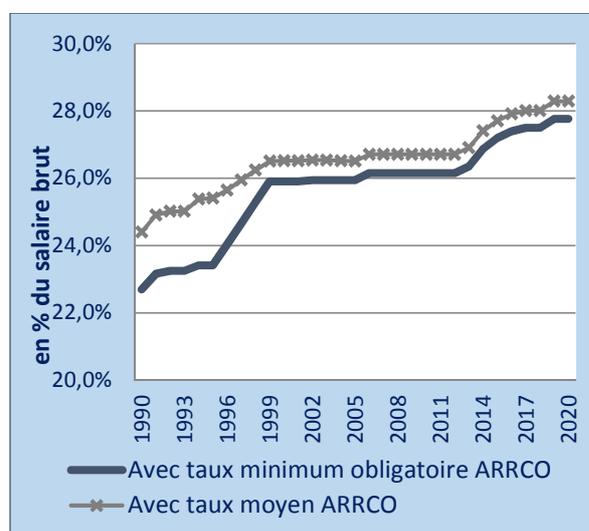
Premier ministre en août 2018³⁴, la France se situe en-dessous de la moyenne européenne en matière de qualité de l'environnement physique au travail, avec une tendance à la dégradation depuis 2005 contrairement aux autres pays européens. L'enquête « Conditions de travail » de la DARES de 2016 montre que les contraintes de rythme de travail se stabilisent globalement (mais continuent d'augmenter pour les ouvriers non qualifiés) et que les contraintes qualifiées de « charge mentale »³⁵ sont en recul. En revanche l'autonomie perçue par les salariés dans leur travail est en recul ces dix dernières années. Dans ce contexte, l'aboutissent des discussions de la lettre de précadrage de la réforme sur la santé au travail adressée en mars 2019 par le gouvernement aux partenaires sociaux suite à la remise au Premier ministre des deux rapports sur la santé au travail et l'organisation de la prévention des risques professionnels³⁶ est un enjeu important.

3.1.3. Taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière

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 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.

Graphique n° 13 : Taux de cotisation annuel pour la retraite du cas type de non-cadre du privé



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figure 2.8a (p.85)

³⁴ Rapport « Santé au travail : vers un système simplifié pour une prévention renforcée », établi par Mme Charlotte Lecocq, M. Bruno Dupuis et M. Henri Forest, août 2018.

³⁵ Surcharge de travail, travail sous pression, manque de reconnaissance, demande de masquer ses émotions au travail, etc.

³⁶ Rapport « Plus de prévention, d'efficacité, d'équité et de maîtrise des arrêts de travail - Neuf constats, vingt propositions », établi par M. Jean-Luc Bérard, Pr Stéphane Oustric et M. Stéphane Seiller, janvier 2019.

À compter de 2019, sous l'effet des augmentations déjà actées, **le taux de cotisation légal sous le plafond de la sécurité sociale est, à législation constante, de 27,6% du salaire brut, ce qui est proche du seuil de 28%³⁷ au-delà duquel le comité de suivi des retraites ne peut recommander d'augmentation des taux de cotisation.** Cet indicateur étant construit conventionnellement en fonction de la législation, aucune réforme relative aux taux de cotisation n'étant intervenue en 2016, il est inchangé. On soulignera toutefois que cet indicateur ne reflète pas les politiques d'exonérations sociales de cotisations patronales sur les bas-salaires qui ont été étendues aux cotisations patronales AGIRC-ARRCO en 2019.

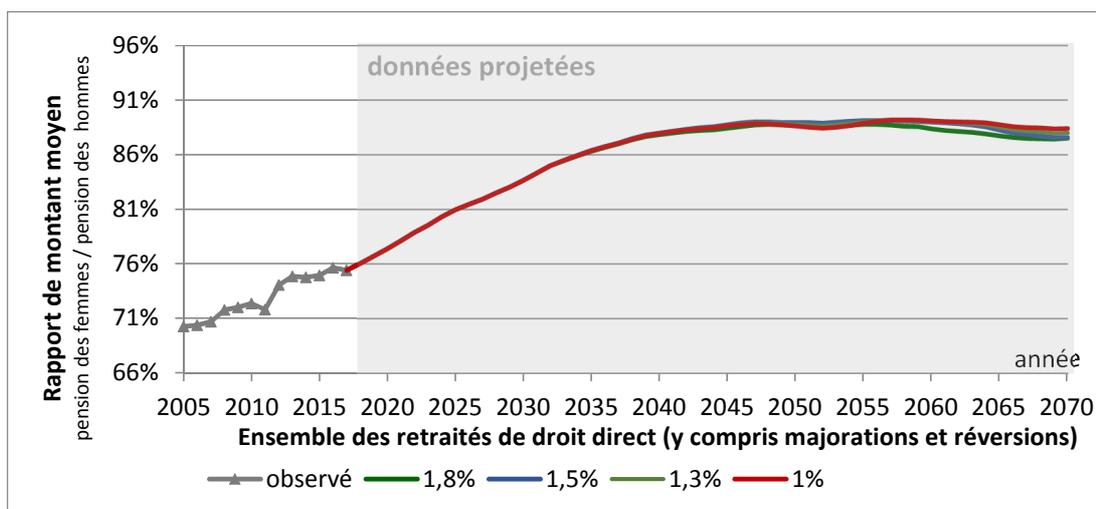
3.2. L'équité entre les femmes et les hommes

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.

3.2.1. 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 celle des hommes.

Graphique n° 14 : Montant brut moyen des pensions des femmes rapportées à celui des hommes



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figure 2.67b (p.193)

Le graphique ci-dessus 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 celle perçue par les hommes.

³⁷ 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. »

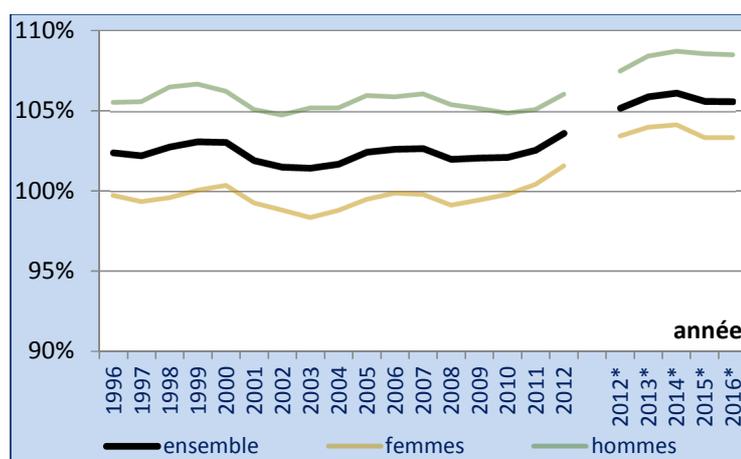
En 2018, le montant moyen des pensions (y compris majorations et réversions) parmi l'ensemble des femmes retraitées de droit direct représente 76 % du montant moyen des pensions parmi l'ensemble des hommes.

En 2017, ce ratio s'élevait en moyenne à 75,4% de celle des hommes, en légère baisse par rapport à 2016. En dix ans, il a augmenté de 4,7 points. Selon les projections du COR, il devrait continuer à croître de manière continue jusqu'à la fin des années 2050 pour atteindre, selon les scénarios macroéconomiques, entre 88,5% et 89%. Ainsi, en cinquante ans, l'écart de pension moyenne entre hommes et femmes, actuellement de 25 points, pourrait être ramené à 11 points, soit une amélioration notable mais un écart qui reste néanmoins conséquent, en raison d'écart persistants de rémunérations (alors qu'à terme les femmes auront des durées d'activité validées plus longues que celles des hommes).

Il convient toutefois de noter que ces projections laissent apparaître une perspective de dégradation, à compter de 2060, de ce ratio. Ceci tient principalement à une prévision de poursuite de la diminution des pensions de réversion touchées par les femmes, qui représentaient 22,3% de la pension moyenne totale des femmes en 2006 contre 19,4% en 2016, pour deux raisons : d'une part l'allongement plus important de l'espérance de vie des hommes que des femmes devrait décaler d'autant le moment où les femmes commenceraient à percevoir leur pension de réversion, d'autre part l'augmentation moyenne de la pension de droit direct des femmes pourrait entraîner, à législation constante, le dépassement des seuils actuels de ressources existant dans certains régimes pour bénéficier de ces pensions de réversion.

Les écarts entre niveaux de vie des retraités femmes et hommes sont cependant moindres que les écarts entre niveaux de pensions des unes et des autres car on suppose que le niveau de vie est identique pour tous les membres d'un même ménage. Ainsi, alors que la pension moyenne des femmes représentait environ 75% de celle des hommes au début des années 2010, leur niveau de vie moyen oscillait autour de 95% de celui des hommes, avec une forte dépendance de ce niveau de vie à la situation matrimoniale. Ainsi le niveau de vie moyen des femmes divorcées à la retraite est inférieur de 24 % à celui des retraités vivant en couple. En termes de niveau de vie relatif, en 2016 le niveau de vie moyen des retraités s'est établi, comme en 2015, à 105,6% de celui de l'ensemble de la population mais demeure plus élevé chez les hommes (108,5%) que chez les femmes (103,3%).

Graphique n° 15 : Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population



Note de lecture : des changements méthodologiques intervenus en 2012 et 2014 conduisent à des ruptures de série
 Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », figure 2.41 (p.154)

3.2.2. 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. Cette durée moyenne de retraite des femmes est, en nombre d'années, très sensiblement supérieure à celle des hommes, et l'écart aurait tendance à s'accroître jusqu'en 1985, avant de se resserrer légèrement : l'écart avoisinerait 4 années de retraites pour la génération 1930, près de 5 ans pour la génération 1985 pour diminuer à 4,8 ans pour la dernière génération étudiée (2000).

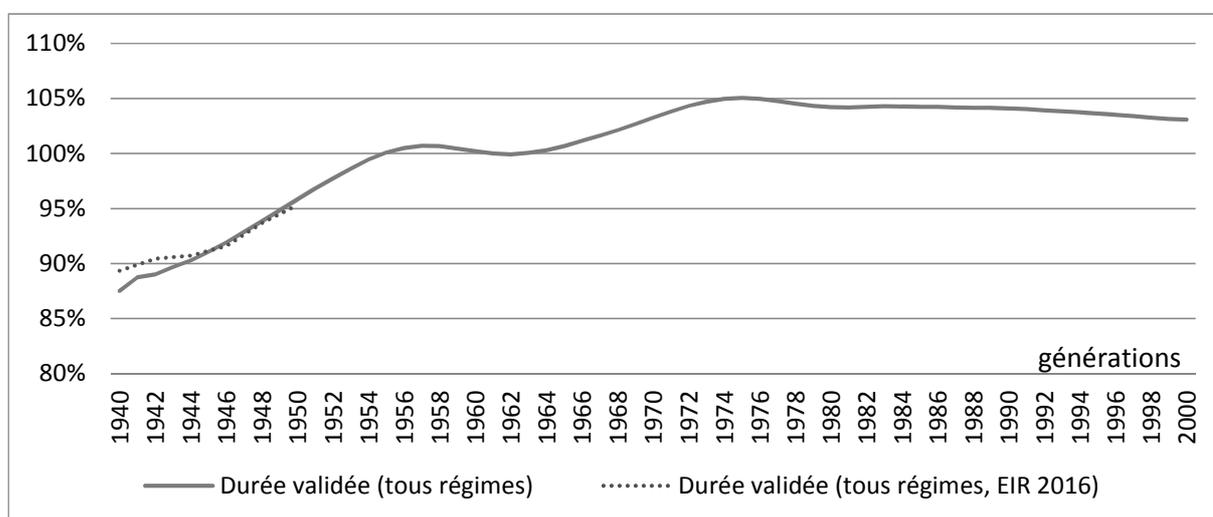
Cette durée plus longue trouve principalement son origine dans le fort écart d'espérance de vie entre les femmes et les hommes à 60 ans (4,4 ans constatés en 2016).

Il doit néanmoins être relativisé : l'équité doit s'analyser à l'aune non seulement de l'espérance de vie dans son ensemble, mais aussi de l'espérance de vie « en bonne santé »³⁸. Pour cela, le COR s'appuie sur un indicateur d'espérance de vie sans incapacité élaboré au niveau européen par l'EHLEIS³⁹. En 2016, l'écart d'espérance de vie à 65 ans entre les hommes et les femmes était évalué à 3,8 ans. Sur ces 3,8 ans, 1,1 année correspondrait à une période sans limitation d'activité, le reste du temps se partageant pour moitié entre des périodes avec limitation modérée et d'autres avec une limitation sévère d'activité.

3.2.3. 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.

Graphique n° 16 : 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 2019 », figure 2.65 (p.190)

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

³⁸ Comme le souligne l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

³⁹ *European Health and Life Expectancy Information System.*

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, qui sont ici intégrées aux calculs.

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 se stabiliser autour de 104% à compter de la génération née en 1971.

3.3. La comparaison des droits à pension entre régimes

La mesure de l'équité du système de retraite entre les différents régimes est sans doute la plus délicate. Elle conduit à comparer des régimes qui présentent des différences importantes au regard de leurs paramètres (les règles de cotisation et de liquidation différant parfois sensiblement) qu'au regard des déroulements de carrière de leurs assurés.

Si une stricte comparaison entre régimes « toutes choses égales par ailleurs » n'est pas possible, on peut néanmoins s'employer à retraiter les différentes données pour se rapprocher de l'esprit des indicateurs définis par la loi. Pour cela, les mêmes critères d'analyse sont utilisés pour mesurer l'équité entre régimes au regard d'une part des droits à pension (montant de la pension, taux de remplacement, âges de départ en retraite) et d'autre part de l'effort contributif fourni.

Par ailleurs, comme en 2017 et 2018, le COR a conduit des travaux spécifiques relatifs à l'évolution des taux de primes dans la fonction publique, lui permettant d'affiner les éléments de comparaison entre les trajectoires des pensions (montant de pensions et taux de remplacement) entre les salariés du secteur privé (régime général et régimes complémentaires) et la fonction publique. Ces travaux apportent un éclairage complémentaire précieux.

3.3.1. Des difficultés méthodologiques qui conduisent à écarter les comparaisons des efforts contributifs

La comparaison des efforts contributifs entre régimes est aujourd'hui mal aisée.

Ceci s'explique tout d'abord en raison de la variété des règles de financement des différents régimes. La grande disparité des structures de ressources dont disposent les régimes rend inopérante la seule comparaison des taux de cotisations sociales (salariales et patronales). En effet, de nombreux régimes sont intégrés financièrement avec le régime général, ou disposent de ressources fiscales, de subventions de l'État ou de transferts (notamment au titre de la compensation démographique).

Par ailleurs, la divergence des assiettes de cotisation, particulièrement forte concernant les professions indépendantes ou les fonctions publiques (absence de prise en compte des primes, régime additionnel – RAFP – excepté), crée une seconde difficulté car un taux de cotisation plus élevé dans un régime ne signifie pas nécessairement un effort contributif supérieur pour ses assurés si ce taux est appliqué à une assiette plus étroite⁴⁰.

⁴⁰ Le COR calcule les taux de prélèvements d'équilibre par régime, calculés en neutralisant les différences d'assiettes, de ressources, de situation démographique. Cf. COR, « *Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019* », page 78, figure 1.44.

Les écarts peuvent également traduire des différences dans l'évolution des rémunérations entre régimes.

Enfin, les régimes peuvent se trouver à des niveaux de leur évolution démographique variables ; c'est ainsi que le régime général, par exemple, voit le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants évoluer plus lentement mais jusqu'à une date plus tardive que les régimes de la fonction publique.

3.3.2. Comparaison sur les âges de départ

Faute de données systématiques et complètes par régimes et en raison de la difficulté liée à l'analyse des carrières des polypensionnés, on analysera ici les âges de départ en retraite et non les durées de carrière.

Un objectif de convergence des paramètres de retraites entre les régimes de fonctionnaires et les régimes de salariés du privé a été continuellement poursuivi depuis 2003.

Désormais, 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 spéciaux⁴¹, les durées de cotisation, les taux de cotisation salariale sont aujourd'hui largement harmonisés. Des écarts subsistent substantiellement en matière de droits familiaux et conjugaux⁴².

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. Les premières projections établies à ce sujet conduisent toutefois à supposer que les effets de cette mesure seront faibles à l'horizon 2070.

La comparaison des âges moyens de liquidation des nouveaux retraités par année⁴³ différenciant la situation des fonctionnaires sédentaires et des catégories actives témoigne de la forte convergence des conditions de départs des fonctionnaires civils sédentaires avec les salariés du régime général.

Parmi les retraités ayant liquidé leur pension en 2018, et en tenant compte pour tous les régimes des règles de départ anticipé, les anciens salariés du régime général sont partis en moyenne à 62,6 ans, quand les fonctionnaires sédentaires affiliés à la CNRACL (fonctions publiques territoriale et hospitalière) sont partis à 63,2 ans et ceux de la fonction publique d'État à 62,7 ans. Les catégories actives des fonctions publiques, qui bénéficient de conditions d'âge et de durée de cotisation dérogatoires en raison de situations de travail spécifiques, ont, elles, liquidé leurs pensions légèrement après 59 ans.

Ainsi, 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

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Cet indicateur mélange des individus de plusieurs générations partis en retraite la même année et doit être interprété avec précaution.

situation de l'ensemble des fonctionnaires mais proviennent des dispositions avantageuses régissant les catégories actives.

Cette analyse montre que les analyses sur l'équité entre régimes ne doivent pas ignorer les situations très variées à l'intérieur de chacun des régimes observés.

3.3.3. Comparaison sur les montants de pension

♦ *Des montants de pension mensuelle brute moyenne qui reflètent les écarts de rémunération moyens des régimes*

La comparaison des pensions perçues par les seuls mono-pensionnés de droit direct, à laquelle procède le COR, met en lumière des écarts importants entre ressortissants des divers régimes⁴⁴. 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.

Tableau n° 4 : Comparaison du montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct d'un mono-pensionné en 2017

Monopensionnés d'un régime de base	1 880
dont anciens salariés	1 930
Salariés du régime général	1 830
Fonctionnaires civils d'État	2 600
Fonctionnaires militaires d'État	2 470
MSA salariés	1 780
Fonctionnaires CNRACL	1 970
Autres régimes spéciaux	2 710
dont anciens non-salariés	870
MSA non-salariés	800
SSI artisans commerçants	1 320
Professions libérales	2 670

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », tableau 2.52 (p.170)

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 droits⁴⁵. **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.**

♦ *Un indicateur de taux de remplacement net à nouveau révisé à la baisse*

La comparaison des taux de remplacement entre régimes est censée permettre de mieux évaluer le respect de l'objectif d'équité entre régimes du système, en neutralisant les effets des

⁴⁴ Cette analyse permet d'éviter les biais de comparaison introduits par la présence plus ou moins importante de polypensionnés dans le régime ou les différences de règles existant en matière de droits familiaux et conjugaux.

⁴⁵ Un biais particulièrement important existe dans la fonction publique, compte tenu de l'exclusion des primes de l'assiette, hors RAFF.

rémunérations et des parcours professionnels qui diffèrent fortement entre régimes, sous réserve, là encore, de fortes limites⁴⁶.

Ainsi, le COR calcule, en vertu des dispositions du décret relatif au comité de suivi des retraites⁴⁷, 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 un cas type de fonctionnaire de catégorie B sédentaire, en définissant un profil par âge de rémunération tout au long de la carrière (en distinguant le traitement indiciaire et les primes⁴⁸) et en faisant évoluer ce profil au fil des générations. Au-delà des 2 seuls cas types évoqués par le décret, 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.

Une refonte des hypothèses du COR relatives aux trajectoires de rémunération dans la fonction publique avait conduit à revoir en 2017 nettement à la baisse le taux de remplacement du cas-type « agent sédentaire de catégorie B » de la génération 1955⁴⁹. En 2018, de nouveaux ajustements intervenus sur les cas types de la fonction publique, et notamment de nouvelles hypothèses sur les profils de prime, ont conduit à des révisions parfois très sensibles des projections de taux de remplacement⁵⁰. En 2019, le COR a complété ses simulations avec trois nouveaux cas types relevant l'un de la fonction publique hospitalière (aide-soignant) et les deux autres de la fonction publique territoriale (adjoint technique territorial et attaché territorial).

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Voir le quatrième avis du comité de suivi des retraites du 13 juillet 2017 pour davantage de précisions.

⁵⁰ Voir le cinquième avis du comité de suivi des retraites du 13 juillet 2018 pour davantage de précisions.

Tableau n° 5 : Taux de remplacement net pour les cas types du COR pour la génération 1957 (1967 pour le cas type n°8 et 1962 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 :								2017	2018	2019	2020	2021
Cas type n°1 (cadre)	Taux plein	2,7 x SMPT		53,2%	54,3%	55,5%	56,9%	58,5%	60,1%	61,7%					
Cas type n°2 (non-cadre)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,9 x SMPT	74,3%		75,9%	77,4%	80,4%	83,3%	86,1%	89,0%					
Cas type n°3 (non-cadre avec chômage)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,8 x SMPT de l'année des 56 ans			73,2%	73,1%	72,3%	71,5%	70,7%	72,2%					
Cas type n°4 (femme avec deux enfants)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,8 x SMPT			75,3%	76,8%	79,6%	82,5%	85,3%	88,0%					
Cas type n°5 (B sédentaire)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	1,1 x SMPT (dont 25% primes)			64,2%	67,8%	71,0%	73,9%	77,0%	80,2%					
Cas type n°6 (A faible taux de prime)	Taux plein	1,5 x SMPT (dont 15% primes)			66,5%	72,0%	75,5%	78,8%	82,3%	85,8%					
Cas type n°7 (A+ fort taux de prime)	Taux plein	2,4 x SMPT (dont 39% primes)			45,7%	49,4%	52,0%	54,3%	56,7%	59,2%					
Cas type n°10 (adjoint technique territorial)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,8 x SMPT (dont 18% primes)			70,4%	72,9%	77,6%	82,2%	87,3%	92,4%					
Cas type n°11 (attaché territorial)	Taux plein	1,4 x SMPT (dont 26% primes)			61,1%	64,5%	67,5%	70,2%	73,2%	76,2%					
			55 ans	56 ans	57 ans	58 ans	59 ans	60 ans	61 ans	62 ans					
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)			67,0%	69,2%	70,7%	72,3%	73,2%	73,3%					
			50 ans	51 ans	52 ans	53 ans	54 ans	55 ans	56 ans	57 ans					
Cas type n°8 (policier)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	1,2 x SMPT (35% primes mais 17% sont intégrées à l'assiette)			49,0%	54,2%	59,1%	64,0%	69,0%						

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », Tableau 2.53 (p.173).

Les taux de remplacement supérieurs à ceux simulés en 2018 sont la conséquence de salaires de fin de carrière plus faibles, conformément aux hypothèses économiques retenus par le COR pour la période 2018-2023.

3.3.4. Des projections de taux de remplacement dans la fonction publique très dépendantes des hypothèses de taux de prime

Parmi les indicateurs définis dans le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 figure le taux de remplacement⁵¹, projeté sur dix ans, d'un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B.

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 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.

Tableau n° 6 : Part des primes moyenne à 55-59 ans dans la fonction publique d'État de 2009 à 2014 (%)

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

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », Tableau 1.21 (p.35).

Sur la base des données constatées, il procède à des projections de taux de remplacement pour les différents cas types selon deux hypothèses : une hypothèse de « stabilité de la part des primes » et une hypothèse de « croissance continue de la part des primes ».

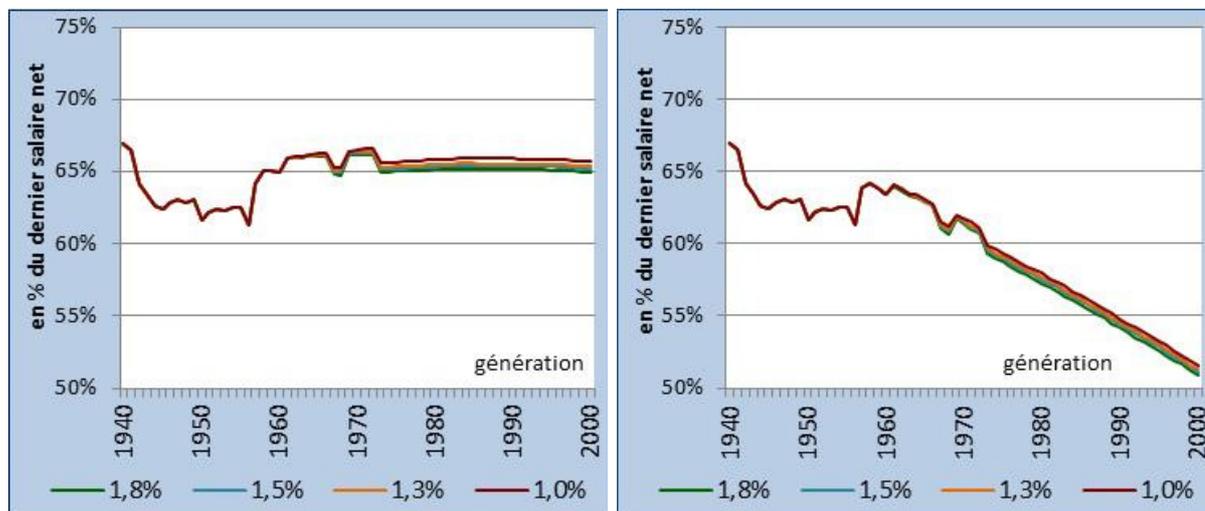
La comparaison des deux trajectoires met en lumière la grande sensibilité des futurs niveaux de pension des fonctionnaires à ce sujet. Compte tenu des modalités de calcul du taux de remplacement à la liquidation (sur les six derniers mois de traitements), ce taux n'est pas sensible, contrairement au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

⁵¹ Le taux de remplacement est défini comme le rapport entre la moyenne des avantages de vieillesse perçus l'année de la liquidation et le salaire moyen d'activité, y compris les primes, perçu la dernière année d'activité.

Graphique n° 17 : 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 part de primes constante en projection

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



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2019 », Figure 2.31 (p.135).

Dans le cas type du fonctionnaire sédentaire de catégorie B, sous l'hypothèse d'une stabilité de la part des primes, le taux de remplacement devrait croître légèrement pour les générations nées jusqu'en 1970, avant de se stabiliser autour de 65%.

A l'inverse, une hypothèse de croissance continue du taux de prime (et donc une baisse relative du poids du traitement indiciaire dans la rémunération des fonctionnaires) aurait un impact important sur le taux de remplacement. Celui-ci décrocherait très nettement à compter de la génération 1960 pour chuter de 63% à 52%.

Ce travail illustre la grande sensibilité des taux de remplacement au montant des primes qui pourrait conduire, à terme, à une nette dégradation des taux de remplacement des fonctionnaires sédentaires, faisant ainsi courir un risque en matière d'équité entre les régimes. Dans la perspective d'une réforme conduisant les fonctionnaires à cotiser à l'avenir également sur leurs primes, ces constats devraient être substantiellement modifiés.

Il convient par ailleurs de souligner que cette projection de croissance continue des taux de primes devrait avoir un impact non négligeable sur les ressources du système (en réduisant proportionnellement la base de calcul des cotisations dans le secteur public) et pourrait ainsi contribuer, à terme, à dégrader le solde des régimes.

Sur la question de l'équité entre générations, le comité constate que les réformes successivement intervenues ont conduit à un meilleur partage des efforts nécessaires, même si la réforme de 2010 a eu, en raison de son rythme de mise en œuvre⁵², un effet plus accentué sur les premières générations concernées. L'allongement marqué de l'espérance de vie à 60 ans des hommes devrait néanmoins contribuer à augmenter nettement la durée de retraite pour les plus jeunes générations, une fois l'effet de la réforme de 2014 pleinement pris en compte.

Sur la question de l'équité entre hommes et femmes, l'allongement de la durée de carrière des femmes est un facteur important de convergence des montants des pensions moyennes respectives. Cependant, cette convergence n'est pas complète en raison de la persistance d'écart de rémunération et d'une durée de carrière des femmes (hors majorations de durée d'assurance) qui reste moindre. Par ailleurs, les droits familiaux et pensions de réversion contribuent aujourd'hui encore de manière forte à l'équité et à la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour les femmes ce qui rend d'autant plus sensibles les choix qui devront être faits dans le futur système de retraite pour assurer la convergence entre régimes des règles liées aux pensions de réversion, ou leur remplacement par d'autres outils de solidarité.

Sur la question de l'équité entre régimes, le comité constate un rapprochement des paramètres d'âge et de durée des principaux régimes, notamment entre les régimes de la fonction publique pour les sédentaires, le régime général et les régimes alignés. Néanmoins, de grandes différences persistent en matière de règles de liquidation (taux de remplacement et salaire de référence notamment). Cette situation contribue non seulement à rendre les comparaisons entre régimes très difficiles mais pourrait également entraîner, dans la durée, un décrochage des taux de remplacement entre le secteur public et le secteur privé, si la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires continuait de croître.

Le comité a régulièrement insisté dans ses avis sur l'importance de rendre plus lisibles les différences de règles de liquidation entre régimes. Cette transparence, qui passe autant par une harmonisation des règles pour lesquelles ces différences entre régimes n'apparaissent pas justifiées, que par des travaux de comparaison entre régimes tels que ceux réalisés par le COR en 2015, qui sont susceptibles de favoriser le sentiment de juste partage des efforts entre les assurés. La mise en place d'un système de retraites universel peut être de nature à favoriser un tel sentiment si elle est réalisée dans des conditions satisfaisantes.

Il faut par ailleurs souligner que la compréhension des assurés dépend aussi de la relation qu'entretiennent les régimes de retraite avec eux, tant au moment de la liquidation que dans les périodes qui la précèdent. Dans ces périodes il importe que les assurés puissent facilement obtenir la prise en compte des données manquantes au relevé de carrière s'il en existe. La transformation numérique des caisses des retraites doit, à cet égard, être menée selon une approche inclusive. Les démarches en ligne doivent rester une offre faite aux assurés et ne peuvent remplacer intégralement l'accompagnement humain. Le comité note que si les indicateurs disponibles sur le fonctionnement des régimes de base et complémentaire semblent prendre en compte ces dimensions, ils ne sont pas renseignés de manière homogène. Il estime donc nécessaire de s'interroger sur les améliorations possibles et sur la mise en place d'instruments de mesure complémentaires, dont des enquêtes auprès des assurés.

⁵² Ce rythme a été dicté par l'importance des besoins de financement apparus avec la crise de 2008.

CONCLUSIONS DU COMITÉ

En matière de niveau de vie, le comité estime, sur le fondement des indicateurs de suivi prévus par le décret du 20 juin 2014, que le système français de retraites continue à garantir, en moyenne, un niveau de vie satisfaisant aux retraités. La situation relative des femmes continue de s'améliorer en raison, principalement, de l'allongement de leurs durées de carrière avec un impact toujours très significatif des règles liées aux droits familiaux et des pensions de réversion. Le taux de pauvreté des retraités demeure inférieur de près de moitié à celui de la population totale.

En matière d'équité, les réformes successives ont permis de rapprocher la situation des fonctionnaires sédentaires et des salariés du secteur privé essentiellement du point de vue de la durée de cotisation et de l'âge de départ. En revanche, les taux de remplacement sont gérés de façon très différente pour les deux populations : via le mode de calcul du salaire de référence dans le privé et via la part des primes dans la rémunération dans le public. Rien n'assure que ces modes de gestion garantissent une évolution comparable des deux secteurs dans la durée.

Sur la question de la pérennité financière, la révision des hypothèses démographiques de l'INSEE en 2016 avait conduit à dégrader à moyen terme (réduction du solde migratoire) et à long terme (allongement de l'espérance de vie) le solde des régimes. La situation se dégrade légèrement à court terme cette année sous l'effet de l'arrêt de la hausse des cotisations vieillesse, de la fin progressive du relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits (sans relais immédiat de l'augmentation de la durée d'assurance) et d'une progression de la masse salariale moindre qu'initialement attendue. À long terme, la part des retraites dans le PIB serait à peu près stable dans le scénario macroéconomique le moins favorable, qui est aussi le plus en ligne avec la trajectoire de croissance des dix dernières années, et décroîtrait dans les trois autres scénarios. Le système n'en reste pas moins sous-financé pour une période plus ou moins longue, même si on retient le plus favorable des trois indicateurs de solde calculés par le COR.

C'est sur la base d'un tel constat que le comité avait été conduit, en juillet 2017, à recommander au Gouvernement, en vertu des dispositions du décret du 20 juin 2014⁵³, de prendre les mesures nécessaires afin de ramener le système sur une trajectoire d'équilibre. Le comité n'avait cependant pas fait de recommandation précise sur la nature et le calendrier de ces mesures.

Par courrier en date du 18 juin 2018, la ministre des solidarités et de la santé a répondu au comité de suivi avoir demandé à Monsieur le Haut-commissaire à la réforme des retraites « *d'intégrer dans ses travaux les préoccupations du comité et de veiller à ce que les propositions qu'il est chargé d'élaborer permettent au système de retraite de respecter les objectifs financiers prévus au II de l'article L111-2-1 du code de la sécurité sociale* »⁵⁴.

⁵³ Cf. Annexe n°3.

⁵⁴ Cf. Annexe n°1.

Compte tenu de cette réponse, et comme dans son cinquième avis rendu en juillet 2018, le comité ne formule pas de nouvelle recommandation mais maintient celle de 2017. La trajectoire financière, marquée par une dégradation des soldes entre les années 2020 et 2030 et la persistance d'un besoin de financement au moins jusqu'en 2040, devra faire l'objet d'une attention particulière, dans cette période de préparation de la mise en place du régime universel, en tenant compte de ce que sera son calendrier de montée en charge, et sans négliger les objectifs de solidarité.

Concernant l'instauration de ce régime universel de retraite, sur la base des informations dont il disposait pour la rédaction de cet avis, le comité relève que ses orientations générales – unification des modes de calcul et remise à plat des règles d'indexation – vont dans le sens des observations qu'il a émises dans ses avis antérieurs, notamment le constat de la faible lisibilité du système actuel et de la difficulté à en assurer un pilotage cohérent face aux aléas économiques et démographiques. Les déficits qui subsistent à court ou moyen terme sont d'ailleurs une manifestation des limites des outils de pilotage actuels : les réformes passées ont considérablement réduit les déséquilibres, mais elles ont dû le faire au coup par coup, avec beaucoup d'incertitude sur les effets des leviers mis en œuvre.

Mais le comité ne sous-estime pas les difficultés importantes de cette réforme. Ce qui subsiste de déséquilibre financier incite en effet à cumuler mesures de rééquilibrage et remise à plat du système, au risque que les premières ne fragilisent le soutien de la seconde.

Par ailleurs, même dans un contexte financier qui aurait été totalement assaini, un changement d'aussi grande ampleur est nécessairement très complexe à mettre en œuvre en pratique. Une des conditions de réussite sera la clarté des messages, aussi bien sur les caractéristiques du système cible que sur les mesures que pourra nécessiter la phase de transition.

Liste des sigles

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGFF	Association pour la gestion du fonds de financement AGIRC-ARRCO
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
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
EHLEIS	European Health and Life Expectancy Information System
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
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
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

RATP	Régie autonome des transports parisiens
RSI	Régime social des indépendants
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF	Société nationale des chemins de fer

Liste des annexes

Annexe I : Réponse de la ministre des solidarités et de la santé à la recommandation formulée en 2017 par le comité de suivi des retraites

Annexe II : Discussions du jury citoyen

Annexe III : Missions du comité de suivi des retraites

Annexe IV : Liste des membres du comité de suivi

Annexe I : Réponse de la ministre des solidarités et de la santé à la recommandation formulée en 2017 par le comité de suivi des retraites



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Le Ministre

N/Réf. : CAB/HCRR/NLA 18-037782

Paris, le 18.6 2017

Madame la Présidente,

Dans son avis annuel rendu le 13 juillet 2017, le comité de suivi des retraites a considéré que le système de retraite s'éloignait, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale en matière de pérennité financière.

Il a en conséquence, et comme le prévoit la loi, adressé au Gouvernement des recommandations destinées à garantir le respect de ces objectifs. Pour autant, dans un contexte de préparation d'une réforme d'ampleur du système de retraite annoncé par le Président de la République, le comité a choisi de ne pas faire « de recommandation précise sur le calendrier ». Comme le précisait l'avis, il est en effet envisageable de procéder à des ajustements dans le cadre de la réforme annoncée ou en amont de celle-ci.

J'ai demandé à Monsieur Jean-Paul DELEVOYE, Haut-Commissaire à la réforme des retraites, d'intégrer dans ses travaux les préoccupations du Comité et de veiller à ce que les propositions qu'il est chargé d'élaborer permettent au système de retraite de respecter les objectifs financiers prévus au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. Je vous indique en outre que, conformément à la méthode adoptée pour la conduite de ce projet, les travaux du Haut-Commissaire font l'objet d'échanges approfondis avec les partenaires sociaux.

Une copie du présent courrier est adressée aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.


Agnès BUZYN

Madame Yannick MOREAU
Présidente du Comité de suivi des retraites

Services du Premier Ministre
Hôtel de Cassini
32, rue de Babylone
75007 Paris

14 AVENUE DUQUESNE – 75350 PARIS SP
TÉLÉPHONE: 01 40 56 60 00

Annexe II : 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 juillet 2017, a été réuni le 2 juillet 2019 pour une journée de travaux, organisée en deux temps.

La matinée a été structurée autour de deux échanges :

- Une présentation par le secrétaire général adjoint du haut-commissariat à la réforme des retraites des raisons qui ont conduit le gouvernement à lancer la prochaine réforme ainsi que de ses enjeux.
- Un temps de formation des jurés par le biais d'une présentation, par le secrétariat général du conseil d'orientation des retraites, des principales conclusions de son rapport annuel sur les perspectives du système de retraite.

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

3- Au-delà des observations présentées par les rapporteurs, le jury citoyen a souhaité souligner les éléments suivants.

S'agissant de la pérennité financière du système de retraite et de sa situation financière, elles ont été améliorées au cours des dernières décennies sous l'effet des différentes réformes, mais le jury demeure vigilant. Certains membres du jury se sont interrogés dans ce contexte sur le devenir des réserves.

Des inquiétudes ont été exprimées par certains jurés quant aux perspectives financières de moyen terme et ont souligné la difficulté à piloter le système dans son ensemble, quand d'autres membres souhaiteraient des projections financières intégrant davantage de scénarios de croissance, notamment des hypothèses plus dégradées.

Dans l'ensemble, le jury considère qu'il est difficile de se projeter à un horizon lointain, en particulier dans la perspective de l'instauration d'un nouveau système de retraite. Il souligne la nécessité pour le futur système de garantir la pérennité financière, mais également sa lisibilité, afin de contribuer à la confiance des assurés.

En matière d'équité, les jurés constatent la dynamique de convergence dans laquelle se sont progressivement inscrits les régimes, mais soulignent toutefois les difficultés des comparaisons compte tenu des différences de règles. Le système actuel comme le futur système universel devraient encore davantage prendre en compte l'objectif d'équité selon le jury.

Par ailleurs, le jury réitère son souhait que le niveau de vie (actuel et futur) des retraités puisse être davantage éclairé, afin de mieux prendre en compte la diversité des situations (carrière professionnelle, logement, situation familiale) et l'ensemble des dépenses auxquelles sont confrontés les actifs et les retraités. Il souligne en outre l'importance de l'information délivrée aux assurés, en particulier celle des plus fragiles sur leurs droits potentiels.

Enfin, le jury renouvelle son attachement à garantir un niveau de vie décent à la retraite, qu'elle qu'ait été la carrière et avec une vigilance particulière pour les retraités modestes. Le futur système devrait à cet égard garantir un niveau de solidarité au moins équivalent à celui du système actuel.

En tout état de cause et dans la perspective de la réforme, le jury relève que l'association des citoyens, dans leur diversité, à l'analyse du système de retraite est très utile et considère qu'elle pourrait être poursuivie, sous une forme ou sous une autre, dans le futur système.

Annexe III : 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^{er} 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 macro-économique 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. A 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 IV : Composition du comité de suivi des retraites

Membres

Didier BLANCHET, président

Yannick MOREAU

Annelore COURY

Philippe GUDIN DE VALLERIN

Fabrice LENGART

Rapporteurs

Erwan LE BRAS

François-Mathieu ROBINEAU