

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 16 octobre 2025 à 10 h 00

Partie 1 - Les règles d'indexation du système de retraite

Partie 2 – Préparation du rapport Droits familiaux et conjugaux

Document n° 1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Note de présentation générale

Cette séance du Conseil d'orientation des retraites s'articule autour de deux parties distinctes. La première revient sur les règles d'indexation du système de retraite. La deuxième, initialement prévue en septembre 2025, est consacrée à la préparation du rapport sur les droits familiaux et conjugaux, dont la discussion et la publication sont prévues le 20 novembre 2025. De premières analyses d'une recherche originale, réalisée en partenariat entre le COR, l'IPP et l'Ined, sur l'effectivité et les implications des règles de réversion sont d'abord présentées. À la suite de la séance du Conseil d'orientation des retraites de mars 2025, consacrée à la restitution des simulations relatives à l'évolution et à l'harmonisation des droits familiaux et conjugaux, plusieurs simulations complémentaires ont été engagées et des travaux parallèles ont été conduits. Les résultats de ces analyses et des nouvelles simulations sont présentés ici. Un projet de sommaire du rapport est également soumis aux membres (**document n° 13**).

Partie 1 - Les règles d'indexation du système de retraite

La thématique de l'indexation des droits et des pensions occupe une place centrale dans le pilotage de long terme¹ d'un système de retraite : les droits acquis en cours de carrière, comme les pensions futures, doivent être revalorisés afin de prendre en compte à la fois l'évolution des prix et celle des salaires, liée à la productivité. En théorie, cette revalorisation devrait intégrer à la fois le rendement naturel de la répartition (croissance de la masse salariale à taux de cotisation constant) et l'allongement de l'espérance de vie afin de garantir la pérennité financière du système de retraite.

Parmi les réformes menées entre 1993 et 2023, les plus visibles ont consisté à retarder l'âge effectif de départ à la retraite (relèvement des bornes d'âge, allongement de la durée de cotisation, etc.). Mais d'autres, moins visibles mais tout aussi structurantes, ont concerné les règles de revalorisation des droits et des pensions. Dès la fin des années 1980, le régime général et les régimes complémentaires ont substitué à l'indexation sur les salaires une indexation sur les prix, puis cette indexation a été étendue aux régimes de la fonction publique en 2003. Depuis plusieurs années, des gels de revalorisation ou des sous-indexations ont été également mises en œuvre dans tous les régimes. Ces sous-indexations, si elles devaient se prolonger au moins pour certains niveaux de pension, devraient être calibrées pour tenir compte du niveau des taux de remplacement, ce qui n'est pas le cas actuellement (point 1).

¹ Plusieurs décennies s'écoulent entre le moment où un assuré entre sur le marché du travail et le moment où il achève sa carrière, puis entre le moment où il liquide ses droits à la retraite et le moment où lui-même ou son conjoint – dans le cadre de la réversion – décède.

Ces mesures ont permis de modérer, et en projection de réduire, le rapport entre la pension moyenne et le revenu d'activité moyen et d'atténuer en grande partie les effets du vieillissement démographique. Mais elles présentent deux inconvénients majeurs. Le premier est qu'elles fragilisent le diagnostic financier porté sur le système de retraite en rendant les projections financières très sensibles aux hypothèses retenues (point 2), même si tous les régimes ne sont pas affectés de la même manière. Le deuxième réside dans le fait qu'elles exposent différemment retraités et actifs aux fluctuations de la croissance, ce qui soulève des questions d'équité intergénérationnelle.

Pour corriger ces deux limites, il convient de revenir à l'équation d'équilibre d'un système de retraite par répartition : la part des dépenses dans le PIB dépend à la fois du rapport démographique (retraités/cotisants) et du niveau relatif des pensions (pension moyenne/revenu d'activité moyen). Intégrer ces deux paramètres dans les règles d'indexation permettrait une plus grande stabilisation du ratio dépenses de retraite/PIB. Les effets d'une telle approche sur la situation des retraités et sur l'équilibre des régimes sont présentés au point 3.

1. Les modalités de revalorisation des pensions et des droits à la retraite dans le système de retraite français

1.1 Depuis 30 ans, les modalités d'indexation ont cherché à modérer la progression de la pension relative des retraités

Depuis la fin des années 1980, les modalités d'indexation des droits et des pensions ont profondément évolué. Alors qu'ils étaient légalement indexés sur l'évolution du salaire moyen, le législateur a, entre 1987 et 1992, décidé chaque année de les revaloriser sur les prix. Ce basculement de fait a été concrétisé juridiquement par la réforme de 1993, qui a retenu une indexation des droits et des pensions sur les prix (hors tabac) dans les régimes alignés. Depuis 2008, ces règles de revalorisation ont été étendues à l'ensemble des régimes de base (**document n° 2**).

Depuis 2016, les salaires portés au compte et les pensions de base sont théoriquement revalorisés au 1^{er} janvier de chaque année selon l'inflation (hors tabac) constatée entre les douze derniers mois connus et les douze mois de l'année précédente, et non plus l'inflation prévisionnelle (avec correctifs *ex post*, le cas échéant)². Avant cette date, de nombreux changements ont modifié les règles en vigueur au régime général : la date de revalorisation a varié selon les périodes³ tout comme la définition précise de l'indicateur pris comme référence pour l'inflation.

Depuis quelques années, un certain nombre de dérogations aux règles de revalorisation des pensions, souvent justifiées par la nécessité de consolider les finances publiques, sont cependant intervenues. Les pensions ont ainsi été gelées en 2014 et 2018 (en raison du décalage de la date

² En pratique est retenue l'évolution de la moyenne annuelle calculée sur les douze derniers indices mensuels des prix à la consommation (hors tabac) publiés par l'Insee l'avant-dernier mois qui précède la revalorisation (sans pouvoir être nulle).

³ 1^{er} janvier avant 2008, 1^{er} avril de 2009 à 2013 et 1^{er} octobre de 2014 à 2017.

de revalorisation) puis sous-indexées en 2019, 2020 (pour les pensions supérieures à 2 000 euros mensuels) et 2021. Les évolutions sont plus heurtées depuis. Malgré la revalorisation anticipée de 4,0 % au 1^{er} juillet 2022, les pensions de base ont moins augmenté que l'inflation en 2022 et en 2023 (0,8 % contre 4,8 % pour les prix). Elles ont en revanche plus progressé que les prix en 2024 (5,3 % contre 2,0 %) et il devrait en être de même en 2025 (2,2 % contre 1,4 %).

Une spécificité du système de retraite français réside dans le fait que les droits acquis dans les régimes alignés (dont le régime général) sont normalement revalorisés avant la liquidation selon les mêmes règles que les pensions déjà servies. Toutefois, les désindexations répétées de ces dernières années ont conduit à une dissociation croissante entre les deux revalorisations (**document n° 9**). Il en a ainsi été de 2018 à 2022, où le coefficient de revalorisation des salaires portés au compte a été revalorisé comme les prix à la consommation hors tabac. Dans les régimes de la fonction publique, la question ne se pose pas⁴ : le calcul de la pension repose directement sur le traitement indiciaire des six derniers mois, sans revalorisation préalable des droits acquis.

En ce qui concerne les minima de pensions, les montants du Mico et Mico majoré étaient jusqu'en 2023 revalorisés annuellement selon les mêmes règles que les pensions de retraite. Ces règles ne permettant pas d'assurer l'objectif d'atteindre 85 % du Smic pour une personne à carrière complète, ils sont désormais revalorisés au 1^{er} janvier de chaque année, d'un taux au moins égal à l'évolution annuelle du Smic, comme cela était déjà le cas pour les minima de pension des exploitants agricoles. Les minima de pension des autres régimes, restent quant à eux revalorisés aux mêmes dates et selon le même taux que les pensions de retraite. Enfin, l'Aspa est également revalorisée sur les prix hors tabac, comme la plupart des autres minima sociaux.

Dans les régimes complémentaires, les revalorisations des valeurs d'achat et de service du point sont spécifiques à chaque régime et ne sont pas fixées par une règle automatique. Elles sont dans la plupart du temps arrêtées par des instances internes (conseil d'administration généralement) ou par négociations entre les partenaires sociaux. Parmi les critères retenus, figurent notamment l'équilibre financier du régime et la constitution de réserves respectant des règles prudentielles. À l'Agirc-Arrco, les revalorisations sont décidées annuellement par le Conseil d'administration de la fédération, en respect des décisions prises dans les accords paritaires des partenaires sociaux. L'ANI du 5 octobre 2023 prévoit ainsi une revalorisation annuelle calée sur l'indice des prix à la consommation hors tabac diminuée de 0,4 point de 2024 à 2026. Les pensions ne peuvent toutefois ni baisser en valeur nominale, ni augmenter plus que le salaire moyen du secteur privé. Les pensions Agirc-Arrco ont ainsi été revalorisées de 1,6 % au 1^{er} novembre 2024, après 4,9 % en 2023. À partir de 2027, la valeur de service du point devrait être indexée comme le salaire moyen du secteur privé, diminué d'un coefficient de soutenabilité (égal pour le moment à 1,16). La valeur d'achat du point augmente, quant à elle, comme le salaire moyen du secteur privé. Par le passé, les pensions étaient indexées sur les prix

⁴ À l'exception des anciens fonctionnaires ayant quitté leur emploi dans la Fonction publique (et ayant été radiés des cadres) plusieurs années avant de liquider leurs droits. Dans ce cas, la revalorisation du traitement indiciaire avant liquidation des droits à retraite est identique à celle des pensions liquidées (articles [L.25](#) et [L.16](#) du Code des pensions civiles et militaires de retraite).

depuis la fin des années 80 et la valeur de service du point a été gelée sur la période 2013-2018, puis sous-indexée par rapport à l'inflation en 2021.

L'indexation des pensions sur les prix en vigueur dans les régimes français a pour objectif de maintenir le pouvoir d'achat des pensions liquidées. Or, les sous-indexations et gels de la valeur du point constatés sur ces dernières années ne permettent pas de respecter cet objectif. Une analyse sur cas types nés en 1939 et ayant liquidé leur pension à 60 ans en 1999 (soit il y a 25 ans, ce qui représente la durée de vie moyenne à la retraite) après une carrière complète permet de mesurer l'ampleur de cette perte de pouvoir d'achat (**document n° 3**). Ainsi, entre 1999 et 2024, la pension totale brute du cas type de non-cadre diminue de 5,8 % en euros constants et sa pension nette de 6,5 %. Ces baisses sont plus importantes pour le cas type de cadre (respectivement de 6,8 % et 9,2 %)⁵.

La baisse due à la sous-indexation des pensions par rapport à l'inflation a été accentuée pour l'ancien cadre par le fait que la part des pensions complémentaires dans sa pension totale est plus importante. Or, les pensions Arrco, et plus encore Agirc, ont été moins revalorisées sur la période que la pension du régime général (à l'exception de 2023). Cette baisse a été contrecarrée en 2024 par les règles d'indexation en vigueur dans les régimes de base (calcul sur l'inflation observée et non plus prévisionnelle) qui concourt à augmenter les pensions de base plus fortement que les prix en période de ralentissement important de l'inflation.

1.2 L'articulation entre taux de remplacement et indexation des pensions liquidées

Les débats récents ont fait émerger l'idée d'une modération des dépenses de retraite par le biais d'une revalorisation des pensions inférieure à l'inflation, taux prévu par la loi. Mais l'idée d'une sous-indexation uniforme est souvent contestée, car jugée trop pénalisante pour les petites retraites. En 2014, cela a conduit à verser une prime de 40 euros aux retraités dont la pension totale était inférieure à 1 200 euros par mois, et en 2020 à sous-indexer seulement les pensions supérieures 2 000 euros, tout en conservant une indexation égale à l'inflation pour les pensions en-dessous de ce seuil.

Dans son billet de blog de l'IPP d'avril 2025 (**document n° 4**), Patrick Aubert interroge les fondements potentiels d'une sous-indexation durable des pensions les plus élevées. Il note ainsi que la sous-indexation des pensions peut légitimement être considérée car un système par répartition repose sur la solidarité entre les générations, et pas seulement des actifs vers les retraités. Cependant, si une sous-indexation différenciée était adoptée durablement, il faudrait expliciter les règles et normes d'équité qui doivent en déterminer les paramètres.

Dans une première approche, dite sociale, les pensions de retraite peuvent être assimilées à des prestations sociales, dans l'objectif de garantir « un niveau de vie satisfaisant aux retraités » visant à épargner les retraités les plus modestes et à éviter les situations de pauvreté. Dans cette approche, il est possible d'envisager une différenciation reposant sur un indicateur de niveau de vie du retraité, tel que le taux de CSG (dégressif selon le revenu fiscal). Cela heurterait

⁵ La baisse plus importante de la pension nette résulte de l'augmentation des prélèvements sociaux sur les pensions de retraite certaines années (hausse de la CSG et introduction de la Casa en 2014).

toutefois la logique contributive du système français, en faisant dépendre le montant de pension d'autres revenus que la seule pension.

Dans une seconde approche, dite contributive, une différenciation des revalorisations devrait logiquement s'appuyer sur les critères initiaux de calcul de la pension et en particulier sur le revenu d'activité de référence, qui reflète l'effort contributif des assurés tout en évitant les biais liés à la durée de carrière. En outre, si certaines pensions sont jugées trop élevées, il serait alors plus adéquat de diminuer ce niveau à la liquidation, plutôt que de le corriger *a posteriori* par une sous-indexation. Cela reviendrait concrètement à rendre plus progressifs les taux de liquidation selon le revenu d'activité dans le calcul initial des pensions des régimes de base en annuités⁶.

1.3 Quelles indexations dans les pays suivis par le COR ?

Les droits en cours de constitution sont en général revalorisés en fonction de la croissance du salaire moyen (Allemagne, Canada pour la pension contributive, États-Unis, Japon et Suède) ou, ce qui est assez proche, du PIB comme en Italie. En Belgique, en Espagne et en France, en revanche, les droits en cours de carrière sont revalorisés selon l'inflation.

À l'inverse, les pensions liquidées sont le plus souvent revalorisés sur l'inflation, dans un objectif de préservation du pouvoir d'achat des retraités. En cas de déséquilibre à long terme du système de retraite, le Canada et le Japon se réservent le droit de sous-indexer les pensions, voire de les geler (sans qu'elles ne baissent en valeur nominale). Seuls deux pays font évoluer les pensions selon la croissance des salaires : l'Allemagne, qui applique également un coefficient démographique, et les Pays-Bas. Enfin, la Suède intègre à la liquidation, la croissance anticipée des salaires réels (1,6 %). Les pensions sont ensuite revalorisées comme les salaires nominaux diminué de 1,6 %⁷.

Bien que l'indexation des pensions liquidées, fondée sur l'inflation ou sur les salaires, soit en apparence simple, elle s'appuie sur des indicateurs et des calendriers différents entre les pays. L'objectif visé peut alors s'éloigner des indicateurs communs d'inflation ou d'évolution du salaire moyen. C'est ainsi le cas de l'Italie, par exemple, où les pensions ont nettement moins évolué que les prix entre 2015 et 2024 (14,3 % contre 20,8 %). Les gouvernements peuvent également déroger aux règles fixées en cas de circonstances exceptionnelles qui entraîneraient le déséquilibre des régimes. Au Royaume-Uni, le gouvernement n'a ainsi pas respecté la règle d'indexation sur les salaires au profit d'une indexation sur les prix⁸ (voir le **document n° 5**).

⁶ Il faut noter qu'un tel calcul, mis en place pour le calcul des pensions de sécurité sociale aux États-Unis, permet également de prendre en compte de façon indirecte la mortalité différentielle. Voir à ce sujet le [document n° 14](#) de la séance plénière du COR du 6 février 2025.

⁷ En théorie, ce principe conduit à une revalorisation des pensions comme les prix, mais seulement en moyenne sur longue période et dans l'hypothèse où le salaire moyen réel évolue bien sur longue période conformément au rythme anticipé.

⁸ La décision a été prise car la forte hausse des salaires (+8,6 %) était liée à un effet de rattrapage lié à la crise sanitaire.

2. Les enjeux des règles d'indexation : un arbitrage entre niveau de vie des retraités et soutenabilité financière du système

2.1 Les effets du changement du mode d'indexation sur le niveau de vie des retraités et la situation financière du système de retraite

Les modalités actuelles de revalorisation des droits et des pensions ont des effets antagonistes sur les évolutions du niveau de vie des retraités (dans l'absolu et en relatif) et sur la situation financière des régimes de retraite. En effet, avec une indexation sur les prix, la pension relative au revenu d'activité se dégrade d'autant plus que la croissance est forte, améliorant alors la situation financière du système de retraite. À l'inverse, en période de forte inflation ou de stagnation économique, comme cela a été observé sur les dernières années, les retraités seront avantagés, au prix néanmoins d'une détérioration de la situation financière du système de retraite. Les règles d'indexation renvoient ainsi à deux objectifs en miroir du système de retraite : la « garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités » et la « pérennité financière du système de retraite par répartition »⁹.

Du point de vue des assurés, l'adoption d'une indexation des droits et des pensions sur les prix, et non plus les salaires, a plusieurs conséquences. D'une part, elle entraîne une baisse tendancielle des taux de remplacement plus marquée. L'Insee (**document n° 7**) estime ainsi, en retenant une hypothèse de 0,7 % de croissance annuelle de la productivité, que l'ensemble des réformes engagées depuis 40 ans auraient contribuer à diminuer de 6,7 points le taux de remplacement net médian en 2070, dont 4,9 points seraient dus à l'indexation sur les prix. La baisse de la pension relative serait plus marquée et attendrait 16,8 points en 2070, dont 9,7 points proviendraient de l'indexation prix pour le régime de base plutôt que salaires.

D'autre part, elle implique mécaniquement un décrochage progressif du revenu des retraités par rapport à celui des actifs au cours de la durée de retraite. Relativement au revenu d'activité moyen exprimé en euros constants, la pension moyenne réelle d'un assuré non-cadre né en 1938 perçue au cours des cinq premières années de sa retraite est ainsi inférieure de 3,6 % à celle perçue l'année de la liquidation de ses droits. Cette érosion relative augmente au fil des années parce que l'indexation des pensions sur l'inflation s'avère en général inférieure à la croissance des salaires (voir le **document n° 3**).

Au final, comme le montrent les rapports annuels du COR, le niveau de vie relatif des retraités, actuellement quasiment équivalent à celui de l'ensemble de la population, diminuerait pour s'établir aux alentours de 88 % en 2070. Cet indicateur retrouverait dès lors des valeurs comparables à celles qu'il avait connues dans les années 1980. Cette tendance à la baisse sur longue période ne se retrouverait toutefois pas à court terme, notamment sous l'effet des revalorisations importantes de pensions (voir le point 1) et des revalorisations du Mico prévue par la réforme de 2023. Le niveau de vie des retraités connaîtrait ainsi une évolution plus favorable que celui de l'ensemble de la population jusqu'en 2026 avant de commencer à

⁹ Article [L.111-2-1](#) du code de la sécurité sociale, qui définit les objectifs et principes généraux du système de retraite français.

diminuer de nouveau¹⁰. Si cette dégradation projetée renvoie principalement à l'indexation des salaires portés au compte et des pensions liquidées sur l'inflation depuis le milieu des années 1980, elle est également liée à la modération du point d'indice et la hausse de la part des primes (très faiblement prises en compte – *via* le RAFP - pour le calcul de la pension) dans la fonction publique et aux baisses de rendement programmées dans les régimes complémentaires.

Du point de vue de la situation financière du système de retraite, la dégradation de la pension relative permet de compenser la baisse continue du ratio cotisants/retraités (qui passerait de 1,7 actuellement à 1,4 en 2070). Les dépenses de retraite seraient ainsi relativement stables en pourcentage du PIB sur l'ensemble de la période de projection, aux alentours de 14 %, alors même que le vieillissement de la population aurait dû entraîner leur augmentation. L'Insee (**document n° 7**) montre ainsi que sans les réformes des régimes de base et accords des partenaires sociaux à l'Agirc-Arrco, les dépenses de retraite auraient été plus élevées de 23 % en 2018 que ce qui a été observé, soit 3,7 points de PIB¹¹. Le passage à l'indexation prix dans les régimes de base a contribué pour -1,7 point de PIB et les changements de règles d'indexation dans les régimes complémentaires (prix ou gel de la valeur de service du point) pour -0,7 point de PIB. L'écart continuerait à se creuser à l'horizon 2070 et atteindrait, dans le scénario de référence du COR de juin 2025, 6,3 points de PIB à cet horizon, dont 2,6 points seraient dus au passage à l'indexation sur les prix dans les régimes de base.

Ce levier, par son ampleur, constitue ainsi un élément majeur du pilotage financier des retraites depuis 35 ans mais ses effets s'atténueraient en projection. Alors qu'en 2018, sa contribution est estimée à environ la moitié à l'ensemble de la baisse des dépenses, elle ne serait plus que de 40 % environ en 2070. D'une part, les effets de l'indexation des pensions sur les prix sont déjà très largement atténués ; les premières générations de retraités ayant connu ce mode d'indexation sur l'ensemble de leur durée de retraite étant décédés. D'autre part, les effets de l'indexation des droits sur les prix devraient se diffuser progressivement à la pension relative de l'ensemble des retraités tant que les nouvelles générations de retraités, n'ayant connu que ce mode d'indexation (à la fois pour leurs droits et pour leurs pensions), n'ont pas totalement remplacé les générations plus anciennes (vers le milieu des années 2050)¹².

¹⁰ Voir à ce sujet le chapitre 2 de la partie 3 du [Rapport annuel du COR de juin 2025](#).

¹¹ Cette étude constitue une actualisation des résultats présentés dans [A. Marino, Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ?](#), Insee Analyses, n° 17, avril 2014.

¹² Voir à ce sujet le [document n° 4](#) de la séance plénière du COR du 26 janvier 2023.

2.2 La sensibilité du système de retraite à la croissance et au vieillissement démographique

Dans un système de retraite fonctionnant en répartition, le rendement implicite dont bénéficient les assurés est égal à la croissance de la masse salariale (à taux de cotisation inchangé). Si les droits à pensions évoluent comme les salaires (c'est-à-dire comme la productivité, à partage de la valeur ajoutée entre le travail et le capital stable et heures travaillées constantes), les dépenses de retraite futures suivent la même dynamique et la part des dépenses de retraite dans le PIB est insensible aux gains de productivité. La prise en compte du rapport cotisants / retraités doit en outre permettre de neutraliser la dépendance des dépenses de retraite aux évolutions démographiques, et en particulier à l'augmentation de l'espérance de vie. En revanche, si les pensions sont indexées sur l'inflation, sans correcteur démographique, la croissance économique et l'évolution du rapport cotisants / retraités influent de manière importante sur l'évolution des dépenses.

La quasi stabilité des dépenses de retraite constatée en projection dans le scénario de référence du COR est ainsi fortuite mais ne résulte pas d'une adaptation spontanée du système de retraite aux chocs économiques et démographiques auxquels il peut être confronté.

Ainsi, si les dernières tendances devaient perdurer concernant la fécondité (1,6 enfant par femme contre 1,8 dans le scénario de référence), le ratio de dépenses de retraite dans le PIB serait inchangé jusqu'au milieu des années 2040 environ par rapport au scénario de référence, mais l'écart irait ensuite en grandissant pour s'établir aux alentours de +0,6 point de PIB à l'horizon 2070. La part des ressources dans le PIB étant insensible à l'hypothèse de fécondité, le solde du système de retraite serait par conséquent dégradé d'autant. À l'inverse, la poursuite du ralentissement des gains de mortalité aurait un effet immédiat et prolongé à la baisse sur la part des dépenses de retraite dans le PIB (-0,6 point en 2045 et -1,2 point en 2070). Le solde du système de retraite serait amélioré d'autant. Enfin, un solde migratoire plus élevé se traduirait immédiatement par des ressources plus élevées et partant par une amélioration du solde. Cet effet sur le solde serait réduit à plus long terme par la hausse des dépenses induite par un nombre de retraités plus élevés que dans le scénario de référence.

La situation financière dépend également de l'hypothèse de taux de chômage (5 % ou 10 %). Dans le cas d'un taux de chômage moins élevé (plus élevé), la part des dépenses dans le PIB serait moins (plus) élevée sur l'ensemble de la projection, de l'ordre de 0,2 à 0,3 point de PIB en 2070. L'ampleur de ces écarts est bien plus faible que celle liée aux différentes hypothèses de croissance de la productivité du travail. La part des dépenses serait en baisse avec une croissance annuelle de la productivité de 1,0 % et progresserait légèrement plus avec une hypothèse de 0,4 %. Elle varierait ainsi entre 13,9 % et 14,5 % du PIB à l'horizon 2070 (14,2 % dans le scénario de référence), se répercutant d'autant sur le solde. L'introduction d'un scénario extrême de croissance nulle accentuerait encore l'amplitude des projections vers le haut, dans des proportions comparables aux écarts observés entre les différents scénarios du COR.

Cette sensibilité à la croissance et au vieillissement n'est pas propre à la France. Dans le cadre de l'Ageing Working Group (AWG), les pays de l'Union Européenne (UE) transmettent à la Commission Européenne (CE) leurs projections de dépenses de retraite à horizon 2070. Ces projections reposent sur des hypothèses économiques et démographiques centrales, avec des analyses de sensibilité pour chacune d'entre elles. De manière attendue, les projections de la part des dépenses de retraite dans le PIB de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède sont identiques, quelle que soit l'hypothèse de croissance de la productivité, contrairement aux pays qui indexent sur l'inflation, dont l'écart peut atteindre 1,7 point de PIB entre le scénario de productivité haute et celui de productivité basse. La prise en compte d'un coefficient démographique (Allemagne, Suède, Italie) permet de réduire l'impact des évolutions démographiques dans les dépenses de retraite sans toutefois l'éliminer totalement (**document n° 5**).

Les travaux du COR s'inscrivent ainsi dans un cadre marqué par une sensibilité importante des résultats aux hypothèses retenues, sensibilité accrue par le choix d'une indexation sur les prix. Si, par souci de lisibilité, le COR a fait le choix de présenter les résultats financiers du système de retraite sur un scénario de référence, il complète systématiquement cette présentation par des analyses de sensibilité destinées à illustrer l'incertitude des perspectives économiques et démographiques dans laquelle s'inscrivent les rapports annuels. Il ajuste en outre régulièrement ses hypothèses économiques et démographiques afin d'intégrer les dernières observations. Cela aboutit à une vision contrastée de la situation financière du système de retraite selon les hypothèses retenues et rend plus délicat le diagnostic sur les perspectives financières du système de retraite, enjeu central du débat public en particulier lors des réformes.

3. Comment envisager le retour à une indexation sur les salaires ? Résultats de simulations

Cette forte sensibilité du système de retraite français à la croissance, et les problèmes qu'elle suscite, est régulièrement mise en exergue par le COR et le CSR, notamment dans ses avis de 2023 et 2024 (**document n° 9**).

Afin de mesurer l'impact des modalités de revalorisation des pensions et des droits à la retraite sur la situation des retraités et l'équilibre des régimes, le dossier de cette séance présente différents résultats de simulations réalisés par Didier Blanchet et l'Insee (voir les **documents n° 8 et n° 10 à 12**). Trois questions sont abordées dans ces documents. Il s'agit d'abord d'évaluer quelle indexation retenir pour réduire la sensibilité du système de retraite à la croissance et au vieillissement démographique. La deuxième s'attache, du point de vue des assurés, à analyser les effets d'un mode alternatif de revalorisation sur le taux de remplacement et le niveau de vie relatif des retraités. Enfin, la troisième examine l'impact des règles d'indexation sur la redistribution entre retraités.

Un retour à une indexation intégrale sur les salaires dans les régimes de base, appliquée dès 2025 aux droits et aux pensions en cours, supprimerait la sensibilité des pensions à la croissance de la productivité, mais au prix d'un surcoût significatif : le ratio dépenses de retraite/PIB progresserait de 3,5 points entre 2023 et 2070 (contre 1 point avec une indexation prix et une croissance de 0,4 %). Elle correspondrait en pratique à la situation obtenue à terme avec les règles actuelles dans un scénario de croissance tendant vers zéro, puisque, dans ce cas, indexations sur les prix ou sur les salaires deviennent équivalentes. En outre, indexer les droits et les pensions sur les salaires ne réduirait pas la dépendance des dépenses du système de retraite à la démographie.

Pour obtenir dès maintenant une stabilisation durable, les auteurs montrent qu'il faudrait retenir 1/ une indexation sur les salaires pour les droits ; 2/ appliquer une correction en niveau sur le taux de liquidation et 3/ retenir une indexation sur les salaires corrigée de l'évolution du ratio démographique¹³ pour les pensions avec en sus un coefficient annuel tenant compte du ratio cotisants/retraités de chacun des régimes¹⁴. Cette correction supplémentaire serait appliquée le temps que l'ensemble des retraités n'aient connu que ce nouveau mode d'indexation. Cette règle avait été envisagée dans le cadre du projet de système universel (Bozio et *al.*, juin 2019¹⁵) puis par le rapport Blanchard-Tirole¹⁶ (2021). Elle devrait entrer en vigueur à l'Agirc-Arrco à partir de 2027, la valeur du point étant à compter de cette date indexée sur les salaires diminués d'un coefficient de soutenabilité (pour le moment égal à 1,16). Elle permettrait de faire baisser à la fois le taux de remplacement et de stabiliser les dépenses de retraites en pourcentage du PIB. Elle assurerait de plus une évolution cohérente entre pensions à la liquidation et pensions en cours de versement, évitant les inégalités entre générations de retraités induites par l'indexation sur les prix. Néanmoins, en cas de faible croissance, les pensions pourraient évoluer moins rapidement que les prix.

Les inégalités de pension sont particulièrement sensibles au scénario macroéconomique, quel que soit le mode d'indexation retenu. Le rapport entre le D9 et le D1 resterait quasiment stable en cas de croissance faible (avec une revalorisation sur les prix ou sur les salaires avec correction démographique) mais augmenterait fortement en cas de croissance élevée : il passerait ainsi d'environ 3,7 en 2018 à 4,3 en 2070 avec une indexation prix et 4,6 avec une indexation salaire et correcteur démographique par régime. Mais, dans ce cas, ce résultat est lié au fait que le D9 augmente comme les salaires alors que l'évolution du D1 est liée à celle du minimum vieillesse qui reste indexé sur les prix, alors que les autres déciles évolueraient comme les salaires.

¹³ L'indexation serait donc différente entre les salaires portés au compte et les pensions, ce qui supposerait de revenir sur la règle actuelle.

¹⁴ Une autre façon de neutraliser la dépendance à la croissance et au vieillissement démographique serait d'indexer les droits accumulés et les pensions liquidées sur l'évolution de la masse des rémunérations (à taux de cotisation constant) et de prendre en compte l'espérance de vie à la retraite au moment de la liquidation.

¹⁵ A. Bozio, S. Rabaté, A. Rain et , M. Tô (2019), « [Quel pilotage pour un système de retraite en points ?](#) », Note IPP n°43, juin.

¹⁶ Commission internationale présidée par O. Blanchard et J. Tirole (2021), [Les grands défis économiques](#), juin.

L'analyse du seul niveau des pensions ne permet pas de rendre compte du niveau de vie effectif des retraités, et notamment de la présence éventuelle d'un conjoint et de ses revenus. En intégrant la dimension ménages¹⁷, quelle que soit la variante d'indexation considérée, la part des retraités à bas niveau de vie (sous le seuil de 60 % du niveau de vie médian, soit un proxy du taux de retraités) augmenterait. Elle s'accroîtrait de 13,5 points entre 2023 et 2070 avec une indexation sur les prix, combinée à une croissance élevée, contre 7 points dans un scénario de croissance faible. À l'inverse, l'indexation sur les salaires avec correcteurs démographiques permettrait de contenir cette hausse entre 7,6 points et 8,2 points.

Partie 2 – Préparation du rapport sur les droits familiaux et conjugaux

1. Effectivité des règles dans les régimes de retraite français

Le **document n° 14** présente une synthèse des résultats du projet de recherche « *Règles de réversion : effectivité et implications* », réalisé dans le cadre d'une convention de partenariat entre le COR, l'IPP et l'Ined. Il a été pensé dans le cadre d'un projet de recherche Ined-IPP plus large, le projet MARITAL, financé par l'Agence Nationale de la Recherche à partir de l'automne 2025 et qui porte sur les interactions entre comportements conjugaux et système de retraite et sur le rôle de la situation conjugale dans la formation des inégalités au sein des retraités.

L'analyse met en évidence que la structure des bénéficiaires de la réversion reflète l'évolution des trajectoires conjugales : si les veufs et veuves demeurent largement majoritaires, la part des divorcés, remariés ou pacsés progresse parmi les bénéficiaires de la réversion. Toutefois, en raison d'un moindre recours, la part d'hommes veufs bénéficiaires de la réversion reste bien inférieure à celle des femmes (69 % pour les hommes contre 95 % pour les femmes). En outre, les sorties de réversion demeurent très rares et sont surtout causées par le remariage ou le Pacs.

¹⁷ Les résultats présentés reposent toutefois sur des approximations : la version actuelle du modèle Destinie ne simule pas les revenus du patrimoine et prestations sociales non spécifiques aux retraités. Les projections demeurent en outre sensibles à de nombreuses hypothèses (distributions futures de revenu, comportements de départ à la retraite, évolution des taux d'épargne, indexation des minima de pension, etc.). Les indicateurs produits doivent donc être considérés comme des proxys des niveaux de vie et taux de pauvreté, qui pourraient évoluer dans le temps et doivent être analysées en termes de comparaison des effets des différents choix d'indexation.

L'étude souligne également que la plupart des couples en début de retraite sont mariés, avec un gradient social marqué chez les hommes : les hommes à pension élevée sont plus fréquemment en couple et davantage mariés que les hommes avec les retraites les plus basses. L'homogamie domine, bien qu'une part importante d'hommes à pension élevée vivent avec une femme à pension faible. Les perspectives de réversion varient fortement selon le niveau de pension et la composition des droits du conjoint. Les taux de réversion sont plus élevés pour les conjoints ayant une faible retraite, et plus faibles pour ceux aux retraites élevées, avec des écarts entre hommes et femmes. Dans la majorité des cas, la réversion augmente en moyenne le niveau de vie des conjoints survivants, en particulier pour les hommes et les seules exceptions concernent certaines femmes du premier décile ou celles avec un niveau de pension intermédiaire (déciles 7 à 8).

Concernant les dispositifs de droits familiaux, les majorations de pension à l'Agirc-Arrco sont calculées en appliquant aux différentes parties de carrière les taux successifs connus dans les anciens régimes Arrco avant 1999, à l'Agirc avant 2012 et à l'Arrco et l'Agirc entre 2012 et 2019. Ces règles peuvent conduire à des taux de majoration différents de ceux affichés facialement. Une étude statistique sur les conséquences de ces règles et leur mise en œuvre a été demandée à l'Agirc-Arrco à ce sujet. Ses résultats seront présentés dans le rapport de novembre 2025. Enfin, le rapport devrait également revenir sur les règles de non-cumul entre MDA et AVPF à la Cnav.

2. Restitution des dernières simulations d'évolution des droits familiaux

La séance du COR de mars 2025, consacrée à la restitution des simulations des mesures d'évolution des droits familiaux avait mis en évidence que le paramétrage de ces dernières ne permettait pas d'atteindre l'objectif de compensation des effets des enfants sur la carrière pour les mères de trois enfants et plus. Elles opéraient notamment un transfert monétaire de ces mères, majoritairement perdantes dans les simulations, vers celles ayant un ou deux enfants. Plusieurs voies d'évolutions paramétriques ont été alors envisagées. Elles consistent à modifier les règles d'attribution des trimestres de MDA et à augmenter le taux de majoration de pension pour les mères de trois enfants et plus. Deux simulations ont été relancées par la Cnav avec ces nouveaux paramétrages : la simulation d'évolution des droits familiaux EF8 (qui modifiait les règles d'attribution des MDA et de l'AVPF et accordait des majorations de pension dès le premier enfant pour les mères) et la bascule des droits conjugaux vers les droits familiaux.

2.1 Les principaux résultats de la variante d'évolution des droits familiaux

Par rapport à la simulation présentée en mars 2025, seuls la règle d'attribution des trimestres de MDA et le pourcentage de majoration de pension pour les mères de trois enfants et plus sont modifiés¹⁸ (**document n° 15**). Une variante sans plafonnement des majorations de pension est également simulée.

Les masses de pension de droit propre versées seraient très légèrement plus élevées en 2070, de 0,1 % alors qu'elles étaient plus faibles de 0,8 % dans la simulation réalisée pour la séance de mars 2025¹⁹.

La mesure simulée corrigerait l'impact négatif de celle présentée en mars 2025 sur les pensions des mères de trois enfants et plus. En effet, ces dernières, qui étaient pénalisées par l'évolution des droits familiaux deviendraient légèrement bénéficiaires en moyenne, la mise sous condition d'une partie des trimestres MDA, conjuguée à la perte du bénéfice de l'AVPF après les trois ans du dernier enfant, seraient compensés par l'augmentation de la majoration de pension de 10 % à 20 %. De plus, les mères retraitées du secteur privé et les moins aisées perdraient moins en moyenne.

2.2 Restitution des dernières simulations des dispositifs de droits conjugaux

En complément des simulations réalisées pour la séance de mars 2025, l'Insee a simulé un croisement entre trois mesures d'harmonisation des droits conjugaux (**documents n° 17 et 18**) qui pourrait s'inscrire dans l'objectif de maintien du niveau de vie du conjoint survivant : la généralisation de la condition de ressources applicable au régime général²⁰ (HC 5), la généralisation de la condition de non-remariage applicable à l'Agirc-Arrco²¹ (HC 9) et la hausse du taux de réversion à 60 % (HC 3)²². À des fins de lisibilité, les résultats du croisement sont comparés à ceux de la généralisation de la condition de ressources, qui constitue le paramètre produisant les effets les plus importants sur les dépenses de réversion.

Par rapport à la généralisation de la condition de ressources seule, les masses de réversion diminueraient moins sur toute la période de projection (diminution de 15 % avec le croisement contre 17 % avec la seule condition de ressources à l'horizon 2070). Ceci s'explique par le fait que la hausse du taux de réversion dans les régimes de la fonction publique, le régime général et les régimes alignés surcompenserait les baisses de dépenses engendrées par la généralisation

¹⁸ Quatre trimestres de MDA seraient attribués l'année suivant la naissance sans condition et quatre autres trimestres au cours des trois années suivant l'accouchement lorsque les mères valident moins de 4 trimestres (contre respectivement deux trimestres sans condition et deux trimestres sous condition). La majoration de pension pour les mères de trois enfants et plus s'élèverait à 20 % (contre 13 %). Voir le [document n°3](#) de la séance du 20 mars 2025.

¹⁹ Les résultats de mars 2025 varient très légèrement comparativement à ceux présentés lors de la séance en raison d'une amélioration de la modélisation des majorations de pension dans les simulations présentées.

²⁰ Au régime général, la pension de réversion est attribuée au conjoint survivant lorsque ses ressources annuelles ou celles du ménage sont inférieures ou égales à 2 080 fois le SMIC horaire pour une personne seule et à 1,6 fois ce montant pour les personnes vivant à nouveau en couple après le décès de l'assuré.

²¹ À l'Agirc-Arrco, le remariage du conjoint survivant entraîne la suppression définitive du droit à la réversion.

²² Voir les documents n° 2 et 5 de la [séance du 20 mars 2025](#).

de la condition de non-remariage. Le croisement induirait un effet redistributif notable en faveur des assurés les plus modestes, qui bénéficieraient pleinement de la hausse du taux de réversion tandis que les gains potentiels des quintiles supérieurs seraient limités par l'écèlement des pensions. La généralisation de la condition de ressources pénaliserait particulièrement les réversataires les plus aisés des régimes de la fonction publique. Au total, les gains obtenus par la hausse du taux de réversion se traduiraient par une hausse de la pension moyenne sur cycle de vie par rapport aux règles actuelles et à la généralisation de la condition de ressources seule.

2.3 Les principaux résultats de la variante de bascule des droits conjugaux vers les droits familiaux

La mesure de refonte des droits conjugaux et des droits familiaux visait à renforcer ces derniers pour les mères de famille et, en contrepartie, à transformer parallèlement et très progressivement les pensions de réversion pour les réserver aux concubins survivants ayant les revenus les plus modestes. Un nombre important de mères étaient perdantes suite à cette bascule et des disparités importantes s'observaient selon le nombre d'enfants, le régime d'affiliation et le quintile de pension²³.

La variante proposée conserve le même principe que celle réalisée en mars 2025 mais en intégrant des modifications concernant les MDA et les majorations de pension (**document n° 16**) : l'attribution de 4 trimestres de MDA l'année suivant la naissance sans condition et de 4 autres trimestres au cours des trois années suivant l'accouchement lorsque les mères valident moins de 4 trimestres (contre aucune attribution de trimestres de MDA dans la simulation de mars 2025) ainsi qu'une augmentation de la majoration de pension pour les mères (5 % pour les mères ayant un enfant, 10 % pour celles ayant deux enfants et 20 % pour les mères de trois enfants et plus contre respectivement 3 %, 6 % et 13 % dans la simulation de mars 2025). Une variante sans plafonnement des majorations de pension est également simulée.

En cumulant les effets liés aux droits directs et aux droits dérivés, les masses de prestations de droit direct et dérivé baisseraient de 1,3 % à l'horizon 2070 contre 3,4 % dans la simulation de mars 2025 en raison de pensions moyennes de droit direct plus élevées²⁴.

Les gains seraient concentrés sur les mères appartenant aux trois premiers quintiles et ce quel que soit le nombre d'enfants. Ces assurées subiraient peu les effets de la bascule des droits conjugaux et bénéficieraient davantage des droits familiaux. Par rapport à la simulation présentée en mars 2025, les modifications amélioreraient la situation de tous les quintiles, quel que soit le nombre d'enfants, le gain le plus significatif concernerait les mères de 3 enfants et plus du premier quintile qui bénéficieraient d'un gain de pension sur cycle de vie de 5,3% contre une perte de 11,5% dans la simulation de mars 2025. Au final, la situation des mères de trois enfants et plus serait moins dégradée que dans la simulation précédente.

²³ Voir le [document n°4](#) de la séance du 20 mars 2025.

²⁴ Les résultats de mars 2025 varient très légèrement comparativement à ceux présentés lors de la séance en raison d'une amélioration de la modélisation des majorations de pension dans les simulations présentées.

3. Analyse juridique à l'aune du droit européen des scénarios d'évolution des droits familiaux proposés par le COR

À la demande du COR, la Direction des affaires juridiques des ministères sociaux et la Direction de la sécurité sociale rappellent, dans le **document n° 19**, le cadre juridique européen dans lequel doivent s'inscrire les différentes propositions d'évolution des dispositifs de droits familiaux. Cette analyse est centrée sur les dispositifs de majoration de durée d'assurance et de majoration de pension.