

COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES
Huitième avis

15 juillet 2021

SOMMAIRE

Introduction.....	3
1. Les enseignements des nouvelles projections.....	5
1.1. Hypothèses de court-terme : un contexte légèrement moins dégradé que prévu fin 2020.	5
1.2. A long terme : une révision significative des hypothèses démographiques	7
1.3. Indicateurs financiers.....	12
1.3.1. Un niveau de dépenses du système de retraite dans le PIB tendancielle-ment à la baisse sur le long terme.....	12
1.3.2. Un effet de la crise qui reste de grande ampleur, mais des soldes moins dégradés que dans les prévisions de fin 2020.....	14
1.4. Indicateurs de droits à la retraite.....	17
1.4.1. Un taux de remplacement faiblement impacté par la crise pour le salarié non-cadre.....	17
1.4.2. Indicateurs de niveau de vie	18
1.5. Indicateurs d'équité	22
1.5.1. Des inégalités de niveau de vie entre retraités en baisse entre 2014 et 2018, et plus faibles que dans l'ensemble de la population	22
1.5.2. Équité entre générations	23
1.5.3. Un taux de cotisation proche du maximum prévu par la loi.....	25
1.5.4. Équité entre les femmes et les hommes.....	25
1.5.5. Équité entre régimes : la comparaison des droits à pension.....	27
2. Gestion du choc Covid et trajectoires de sortie de crise.....	30
2.1. La gestion du choc Covid.....	30
2.2. Quelle trajectoire en sortie de crise ? La question des déficits	34
2.3. Quelle trajectoire en sortie de crise ? L'approche par le ratio retraites/PIB.....	38
2.4. Les implications en termes d'équité intergénérationnelle	42
2.5. Ajuster les dépenses ou les recettes : brève revue des modalités pratiques	47
3. Synthèse et avis du comité.....	56
Annexe I : Discussion du jury citoyen	65
Annexe II : Missions du comité de suivi des retraites	68
Annexe III : Liste des sigles.....	71
Annexe IV : Auditions menées en 2020 et 2021	72
Annexe V : Composition du comité de suivi des retraites.....	73

Introduction

En 2020, l'avis du CSR avait été remis le 21 décembre, bien au-delà du délai du 15 juillet prévu par la loi 2014-40 du 20 janvier 2014. C'est l'ensemble du calendrier ordinaire de suivi annuel des retraites qui avait été bouleversé par la crise sanitaire et économique. Le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) avait à juste titre renoncé à publier de nouvelles projections dès le printemps : les incertitudes étaient trop grandes pour que l'exercice ait un sens. Il les avait publiées le 26 novembre, et c'est sur leur base que le CSR avait ensuite rendu son avis. L'objectif avait été à l'époque de prendre date, avec des premiers éléments de réflexion sur la façon dont la crise impactait le système et comment cette crise pouvait conduire à requestionner sa trajectoire de long terme.

On revient cette année au calendrier prévu par la loi. Seulement six mois se sont donc écoulés depuis le dernier avis. Ils ont permis que se précise un peu mieux ce qu'aura été l'ampleur du choc. La sortie de crise aura été moins rapide que ce qu'on pouvait encore espérer fin 2020, mais les conditions d'un retour à une vie normale semblent maintenant se concrétiser, sans qu'on puisse dire pour autant à quel degré et à quelle vitesse il sera possible de rejoindre le sentier de croissance sur lequel on comptait avant la crise, et sans qu'on puisse non plus écarter la possibilité de nouvelles vagues de contagion, malgré la progression de la vaccination, ce qui obligerait à de nouvelles restrictions.

Dans ce contexte encore incertain, la priorité reste actuellement au soutien de l'activité plus qu'à une résorption précipitée des déficits. Néanmoins, pour ce qui est des retraites, la question de l'opportunité de mesures paramétriques à effet rapide s'est installée dans le débat public, et la question demeure aussi ouverte de relancer une démarche de réforme plus structurelle, dans l'esprit du projet de Régime universel qui était en cours d'examen parlementaire lorsque la crise s'est déclenchée.

C'est dans ce contexte qu'a été rédigé le présent avis. Comme dans les avis précédents, le CSR a considéré qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer en faveur de telle ou telle mesure précise, car le choix entre les différentes options est un choix politique. En revanche, en s'appuyant sur les travaux du COR et les consultations qu'il mène en cours d'année, ainsi que sur les réactions de son jury citoyen, il réitère les messages des années précédentes sur la nécessité d'équilibrer les comptes du système de retraite - qui ne peut se financer de manière durable par l'endettement-, et il essaye d'éclairer sur les critères pouvant guider le choix entre les différentes options disponibles pour ce retour à l'équilibre.

Sa première section va examiner les indicateurs dont la loi de 2014 prévoit le suivi, en insistant plus particulièrement sur ceux qui ont été ou auraient pu être le plus directement impactés par la crise, en comparant leurs dernières prévisions avec leurs trajectoires prévues juste avant crise et en fin d'année dernière. D'autres indicateurs à bien plus grande inertie ne sont à ce stade que très peu impactés.

On abordera alors les deux principaux sujets issus de la crise, d'abord celui de la gestion de la « dette Covid », puis la question de la trajectoire structurelle post crise. C'est cette dernière qui fera l'objet des plus longs développements car c'est à son sujet que les options restent largement ouvertes, la gestion de la dette Covid ayant d'ores et déjà fait l'objet de mesures d'anticipation dès le mois d'août 2020.

La troisième et dernière section synthétisera l'ensemble de ces réflexions et constituera l'avis à proprement parler du comité. Cette dernière section peut être lue directement sans avoir pris connaissance de l'ensemble du texte. L'avis est complété en annexe I par la restitution des réactions du Jury citoyen associé au CSR, qui s'est réuni le 29 juin 2021.

1. Les enseignements des nouvelles projections

La loi 2014-40 du 20 janvier 2014 donne pour mission au CSR de suivre les projections d'un ensemble d'indicateurs visant à s'assurer du respect des objectifs du système de retraite, récapitulés sur le tableau 1.1.

Tableau 1.1 - Objectifs du système de retraite et indicateurs de suivi

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

Cette section va examiner l'ensemble de ces indicateurs, en insistant sur la façon dont ils ont été ou non affectés par la crise, ainsi que sur les révisions déjà intervenues entre les projections de fin 2020 et celles qui viennent d'être livrées. On va commencer par détailler en quoi le nouvel exercice a fait évoluer les hypothèses de projection pour à la fois le court et le long terme. Puis on examinera les indicateurs d'équilibre financier (objectif IV), les indicateurs de droits à la retraite (objectif I), et les différents indicateurs d'équité qui correspondent aux objectifs II et III.

1.1. Hypothèses de court-terme : un contexte légèrement moins dégradé que prévu fin 2020.

A court-terme, les projections du système de retraite sont évidemment marquées par le contexte économique et sanitaire exceptionnel que traverse la France depuis mars 2020. Après avoir connu une croissance de 1,8 % du PIB en 2019, la France a subi une récession majeure en 2020, provoquée par les confinements successifs et la chute de l'activité à laquelle ils ont conduit.

Les précédentes projections de novembre 2020, sur lesquelles le CSR avait formé son avis de décembre, avaient reposé sur les hypothèses adossées au projet de loi de finances pour 2021, à l'époque marquées par une très forte incertitude, tant sur l'ampleur du choc en cours que ses perspectives de résorption. Elles ont été actualisées sur la base de la trajectoire du Programme de stabilité 2021 pour la période 2021-2027 ainsi que des dernières livraisons, par l'Insee, des comptes nationaux des années 2018, 2019 et 2020. Ces dernières ont révisé à la hausse le PIB des trois dernières années, à la fois en valeur et en volume. En volume, l'ampleur de la perte d'activité sur l'année 2020 est désormais

de -7,9 % au lieu de -10 % (tableau 1.2). En projection ceci est compensé par un moindre rebond sur 2021, de +5 % au lieu de +8 % mais les prévisions de croissance effective ont en revanche été revues légèrement à la hausse sur la période 2022-2024, avec une fermeture de l'écart de production attendue pour 2024. La croissance du PIB effectif s'élèverait ainsi à +4 % en 2022, 2,3 % en 2023 et 1,6 % en 2024. Le cumul de ces révisions donne une trajectoire du PIB en niveau plus favorable que dans les projections de novembre dernier.

Dans son avis du 13 avril 2021, le Haut Conseil des Finances Publiques avait estimé que « la prévision de croissance pour 2021 du programme de stabilité est cohérente avec le scénario sanitaire retenu, reposant sur une levée progressive à partir de mai 2021 des restrictions pesant sur les activités et les déplacements ». Il notait que « le scénario reste toutefois entaché d'incertitudes liées à l'évolution de la situation sanitaire ».

Cette prévision de croissance (+5 %) a été maintenue par le gouvernement dans son premier projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2021 et le Haut Conseil des Finances Publiques a considéré dans un nouvel avis du 31 mai que « dans un contexte d'incertitude qui demeure élevée et au regard des dernières informations conjoncturelles, [...] cette prévision de croissance est réaliste » et que, par ailleurs, « les prévisions d'emploi et de masse salariale sont plutôt prudentes. L'inflation pourrait également se révéler un peu supérieure à la prévision du PLFR ». Toutefois, dans son avis du 13 avril, le Haut Conseil avait souligné que « l'hypothèse du gouvernement selon laquelle la croissance potentielle reviendrait à son niveau d'avant crise à partir de 2023 est optimiste alors que les risques autour de cette prévision paraissent globalement plutôt orientés à la baisse. »

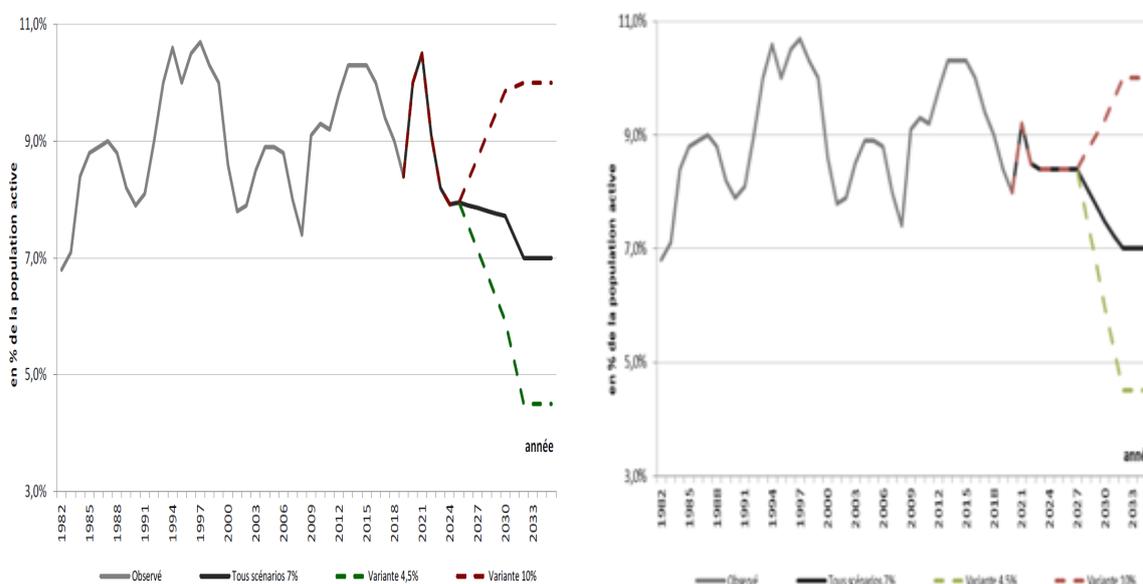
Plus particulièrement, le taux de chômage, qui s'est établi à 8 % en 2020 et a augmenté à 8,5 % au premier trimestre 2021, devrait atteindre, selon les prévisions, 9 % en 2021 et 8,8 % en 2022. Ces prévisions sont plus favorables que celles estimées lors du

Tableau 1.2 - Croissance du PIB et écart de production à l'horizon 2027.

Taux, en %		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
INSEE, comptes nationaux Mai 2021	Croissance effective	1,9%	1,8%	-7,9%							
	Croissance effective	1,8%	1,5%	-8,2%	5,0%	4,0%	2,3%	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%
	Croissance potentielle	1,3%	1,3%	-0,3%	0,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%
PSTAB 2021 Mars 2021	Écart de production (% PIB)	0,0%	0,3%	-7,7%	-3,6%	-1,1%	-0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Croissance effective	1,8%	1,5%	-10,0%	8,0%	3,5%	2,0%	1,4%	1,4%	ND	ND
	Croissance potentielle	1,3%	1,3%	-0,3%	0,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	ND	ND
PLF et PLFSS Septembre 2020 (rapport de novembre 2020)	Écart de production (% PIB)	0,0%	0,3%	-9,4%	-2,7%	-0,7%	-0,1%	0,0%	0,1%	ND	ND
	Croissance effective	1,8%	1,5%	-10,0%	8,0%	3,5%	2,0%	1,4%	1,4%	ND	ND
	Croissance potentielle	1,3%	1,3%	-0,3%	0,6%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	ND	ND

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », tableau 1.2 (p.40).

Figure 1.1 - Taux de chômage observé puis projeté en 2020 et en 2021



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, rapports annuels 2020 (figure 1.14, p.37) et 2021 (figure 1.17, p. 41).

précédent rapport de fin 2020, qui anticipait alors un chômage de 10,5 % en 2021 (figure 1.1).

S'agissant du taux d'inflation, qui sert à la revalorisation des pensions, les prévisions s'établissent à 1,3 % en 2021 contre 0,7 % estimés au rapport de fin 2020. Ainsi, il est attendu un rebond de l'inflation alors que les précédentes prévisions réalisées fin 2020 s'attendaient encore à un taux d'inflation très faible à court et moyen terme.

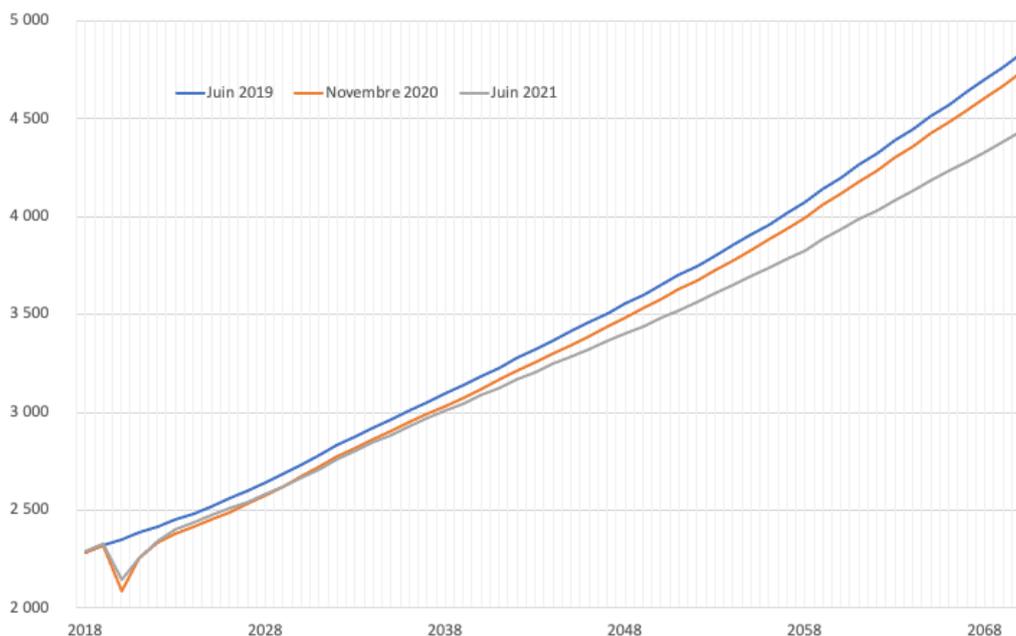
Ces prévisions économiques, essentielles à la mesure de la trajectoire du système des retraites, restent clairement affectées de beaucoup d'incertitudes pour ce qui est des mois à venir, tant face au risque d'un nouveau rebond épidémique qu'à la potentialité d'une meilleure croissance compte tenu des plans de relance.

1.2. A long terme : une révision significative des hypothèses démographiques

Plus favorable à court-terme, la trajectoire de PIB des nouvelles projections est en revanche moins favorable à très long terme (figure 1.2).

Ceci ne résulte pas d'un changement des hypothèses de croissance de la productivité. Le COR continue à travailler depuis plusieurs années sur le même jeu d'hypothèses de 1, 1,3, 1,5 et 1,8 % de croissance annuelle à long terme, auxquelles la Direction générale du Trésor raccorde les hypothèses à court-terme du programme de stabilité.

Figure 1.2 - PIB en volume sous l'hypothèse de croissance de la productivité de 1,3 % par an



Source : COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, rapports annuels 2020 (figure 1.15, p.38) et 2021 (figure 1.18, p. 43)

La survenue de la crise invite évidemment à questionner la vraisemblance de cet éventail d'hypothèses, comme l'avait déjà indiqué le CSR dans son avis de 2020. Le COR a commencé à entamer à ce sujet un processus de consultation d'experts dont il sera tenu compte en 2022. Dans l'attente, le CSR a choisi de plutôt se focaliser sur les trois premières hypothèses, qui lui semblent couvrir un éventail de possibles plus réaliste (cf encadré 1) : ce sont ces trois hypothèses qui seront retenues pour la plupart des graphiques commentés dans cet avis.

La révision à la baisse de la trajectoire du PIB ne résulte pas davantage des hypothèses de chômage. Comme on l'a vu, ce n'est que sur les deux premières années que la trajectoire de ce dernier est modifiée, avec la même hypothèse centrale de 7 % à long terme encadrée des mêmes hypothèses basse et haute de 4,5 et 10 %.

À hypothèses de productivité et de chômage inchangées, l'origine de l'écart entre trajectoires 2020 et 2021 du PIB est uniquement du côté de la démographie.

Sur ce volet, ce sont deux hypothèses qui ont été modifiées par rapport à l'exercice précédent. Le COR continue de s'appuyer sur les projections réalisées en 2016 par l'Insee. Mais il a pris acte de ce que, parmi les scénarios envisagés à l'époque, ce sont plutôt les scénarios bas de fécondité et d'espérance de vie qui ont été cohérents avec les évolutions des dernières années, avant même la survenue de la crise (figures 1.4 et 1.5). Ce sont donc ces scénarios bas que le COR a utilisé cette année, dans l'attente d'une révision plus complète des projections de l'Insee qui sera mobilisable en 2022.

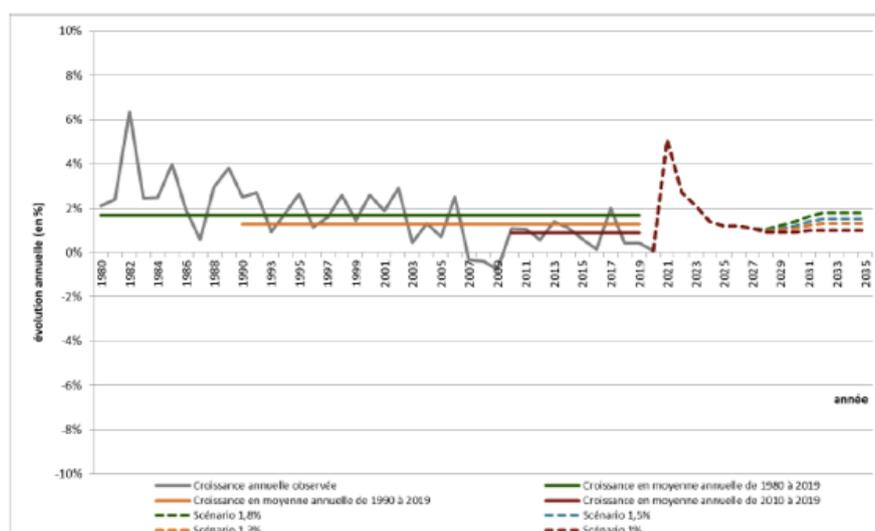
S'agissant de la mortalité, il y a bien sûr rajouté un correctif prenant en compte la surmortalité liée à l'épidémie. En revanche, à ce stade, il n'y a pas eu de raison de s'écarter

Encadré 1 - Discussion des hypothèses de productivité

Dans cet avis 2021, on a privilégié les hypothèses de croissance de la productivité de 1, 1,3 et 1,5 % à long terme. Sauf exceptions, on n'a donc pas reproduit les résultats découlant de l'hypothèse de progrès de productivité de 1,8 % par an. Comme le montre la figure 1.3, cette hypothèse suppose un retour durable à des conditions de croissance qui n'ont pas été observées depuis le milieu des années 2000.

On ne peut certes pas exclure totalement un scénario aussi favorable. Il s'agit d'une version forte de l'hypothèse techno-optimiste selon laquelle les innovations à l'œuvre depuis plusieurs années finiraient bien par se traduire en supplément de croissance. Il existe même la thèse que la croissance d'avant crise était déjà plus rapide que celle mesurée par les chiffres, une part de cette croissance étant mal captée par les données de la comptabilité nationale, notamment celle générée par le secteur du numérique.

Figure 1.3 - Taux de croissance de la productivité horaire du travail, observés puis projetés



Source : COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 (figure 1.15, p.25).

Mais, pour une vision équilibrée de l'éventail des possibles, il conviendrait de symétriser cette hypothèse haute par un scénario pas moins vraisemblable de poursuite du ralentissement tendanciel de la productivité apparente du travail, l'amenant au-dessous de l'hypothèse basse de 1 % par an. D'une part parce qu'on ne peut pas exclure que les innovations actuellement à l'œuvre soient d'un rendement social effectivement plus limité que les grandes innovations qui ont caractérisés les précédentes révolutions industrielles. D'autre part parce qu'un bon nombre des innovations jugées désormais prioritaires auront avant tout vocation à limiter les effets externes négatifs de la croissance, notamment dans le domaine environnemental : leur rôle sera de garantir la soutenabilité du niveau de vie, davantage que son accroissement. Dans le cas de la France, il se rajoute le fait qu'elle aborde l'après-crise avec une spécialisation sectorielle pas forcément en ligne avec ces nouvelles priorités de développement. Au total, un éventail de scénarios s'étageant de 1 à 1,5 % par an est peut-être trop étroit, mais probablement mieux centré qu'un éventail allant de 1 à 1,8 % par an.

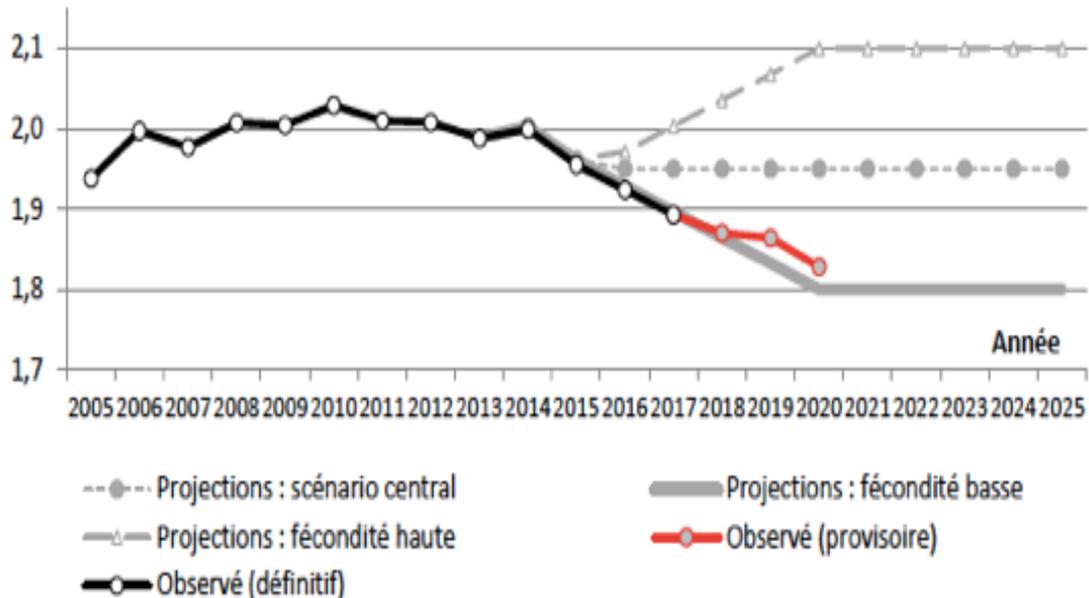
Au demeurant, quand bien même la croissance arriverait à remonter à ce niveau de 1,8 %, on peut questionner l'ampleur de la contribution qu'elle semble apporter à l'équilibrage du système des retraites. Si cette hypothèse haute fait apparaître la possibilité d'un redressement spectaculaire des comptes, c'est parce qu'on suppose que la croissance serait mise à profit pour un décrochement de grande ampleur du pouvoir d'achat relatif des retraités, via l'indexation prix. Or, si la croissance devait durablement réatteindre un tel rythme, il est probable qu'il y aurait une demande légitime par la population retraitée de partager une partie de ses bénéfices, via une indexation des retraites significativement supérieure à l'indexation sur les prix.

Le même genre d'objection vaut vis-à-vis de la thèse que c'est dès maintenant que la croissance serait sous-estimée. Cette thèse ne remet pas en cause la mesure des revenus nominaux, bien observés dans les sources fiscales. Ce qu'elle conteste est l'évaluation de leurs déflateurs, c'est-à-dire la mesure des prix. Corriger ce problème de mesure n'aiderait donc à la solution du problème des retraites que si les retraités acceptaient

une indexation de leurs droits sur un indice des prix fortement révisé à la baisse. On peut en douter car le ressenti de la croissance est, lui, souvent inférieur à ce que disent les chiffres.

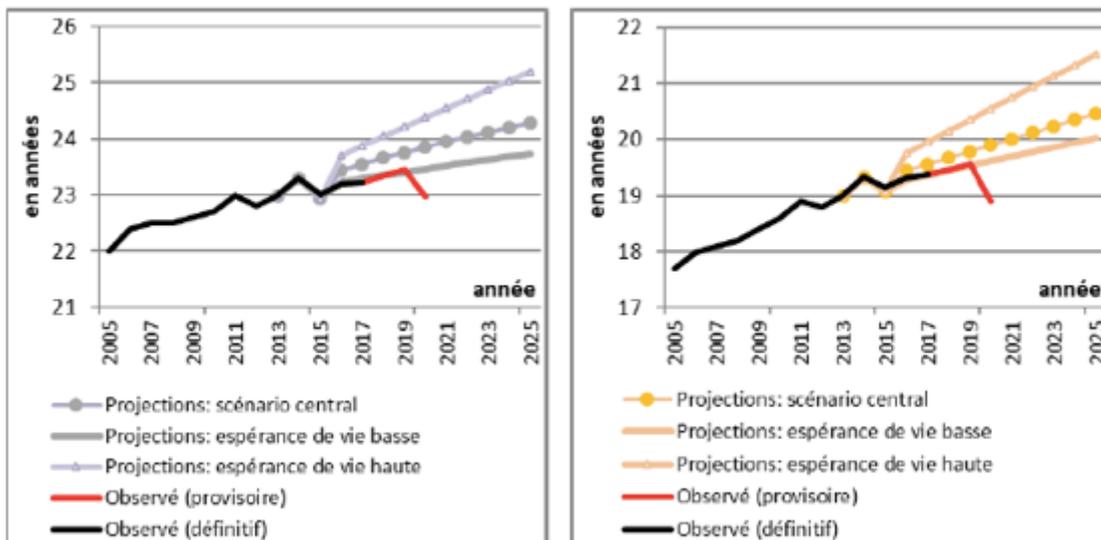
De manière générale, il serait tout à fait pertinent que le débat sur les effets de la croissance soit assorti d'une réflexion sur ce que recouvre ce terme et la façon dont elle est mesurée, mais sans qu'on puisse en attendre des messages exagérément optimistes.

Figure 1.4 - Indice conjoncturel de fécondité observé et projeté



Source : COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, rapport annuel 2021 (figure 1.1, p. 20).

Figure 1.5 - Espérances de vie à 65 observées et projetées
a - Femmes b - Hommes



Source : COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 (figure 1.6, p.25).

de l'hypothèse centrale de migrations, de 70 000 entrées nettes par an, qui a donc été maintenue.

Ces révisions des hypothèses démographiques ont des effets qui tendent à se compenser :

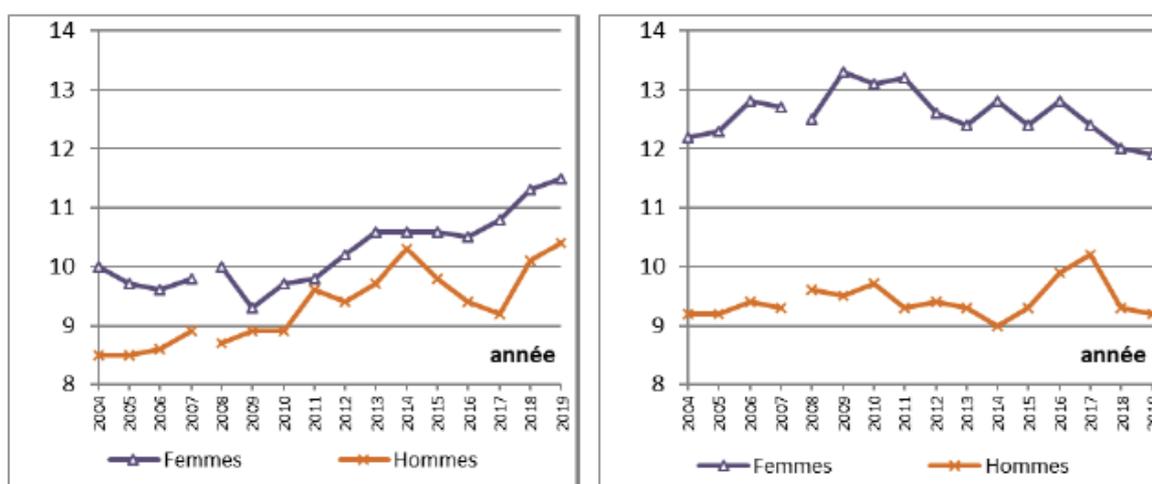
- Retenir l'hypothèse basse de fécondité conduit d'ici une vingtaine d'années à une population active moins dynamique. C'est ce facteur qui explique la moindre croissance du PIB total.
- Mais, symétriquement, une mortalité plus élevée se traduit par une moindre croissance de la population en âge de retraite, cet effet étant à peu près de même ampleur que l'effet de la fécondité sur le nombre d'actifs, mais se manifestant dès le début de la projection, ce qui joue à nouveau dans le sens de l'amélioration des perspectives de court et moyen-terme. Bien évidemment, cette révision va impacter les projections d'un autre paramètre suivi par le CSR : la durée attendue de la retraite.

À ce chapitre de l'espérance de vie, il est intéressant, ceci dit, d'indiquer ce qu'il en est des évolutions récentes de l'espérance de vie avec et sans incapacité. Telle qu'évaluée à l'aide de l'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC), depuis 2008, les gains d'espérance de vie auraient plutôt été des gains en années de vie sans limitation d'activité, sans tendance nette du nombre d'années en incapacité pour les hommes, et une tendance plutôt décroissante pour les femmes (figure 1.6). Bien évidemment, ces constats moyens sur l'espérance de vie totale et sans incapacité ne peuvent toutefois pas ignorer les grandes disparités qui existent pour l'une comme pour l'autre, dont le système de retraite doit s'efforcer de tenir compte.

Figure 1.6 – Durée de vie après 65 ans avec ou sans limitations d'activité, en années

a. Sans limitation d'activité

b. Avec limitations d'activité
(modérées ou sévères)



Source : COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 (figure 1.9, p.28), d'après calculs DREES basés sur l'enquête EU-SILC.

1.3. Indicateurs financiers

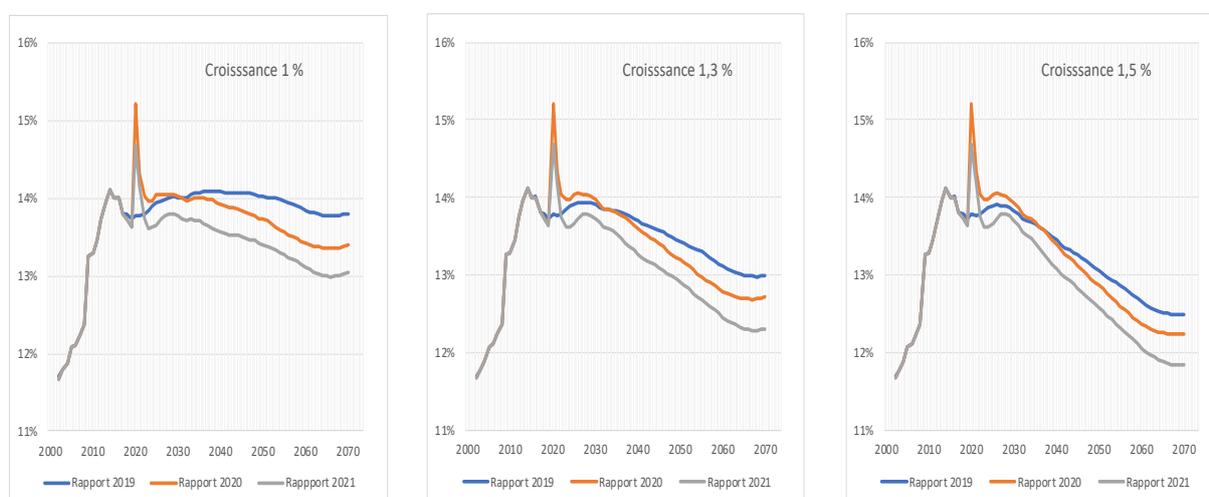
1.3.1. Un niveau de dépenses du système de retraite dans le PIB tendanciellement à la baisse sur le long terme

Les dépenses brutes du système de retraite, soient 338 Md€, s'élèvent en 2020 à 14,7 % du PIB contre 13,6 % en 2019. Ce niveau conjoncturellement élevé procède de la contraction du PIB de 7,9 % en volume du fait de la crise sanitaire, à dépenses quasiment inchangées. La surmortalité due à la pandémie n'a eu qu'un effet très limité sur ces dépenses : il sera d'environ -0,05 % du PIB en 2022.

Selon les prévisions du COR, cette part des dépenses du système de retraite dans le PIB est ensuite amenée à retrouver dès 2022 un niveau proche de celui observé avant la crise sanitaire, soit 13,6 % environ. Ce niveau progresserait ensuite jusqu'en 2027, sous l'effet conjoint d'une croissance modérée du PIB et de la croissance de la population retraitée, tout en demeurant inférieure à 14 % du PIB. Puis, entre 2030 et 2070, le COR estime que la part des dépenses de retraite dans le PIB baisserait pour arriver à l'horizon 2070 à un niveau inférieur à celui constaté en 2019 dans tous les scénarios. En 2045, cette part irait de 11,9 % à 13,0 % du PIB entre les scénarios 1 % et 1,5 % de croissance de la productivité, après être passée en 2045 par des niveaux allant, sous les mêmes hypothèses, de 12,8 % à 13,5 %.

A long terme, c'est à un nouveau décrochement qu'on assiste ainsi en comparaison des projections d'avant crise (figure 1.7). Les projections de fin 2020 faisaient déjà apparaître un ratio plus bas de 0,3 à 0,4 point de PIB à long terme, pour deux raisons principales : une raison technique – l'amélioration du modèle de projection de l'ARRCO-AGIRC – et une hypothèse d'accroissement de la part des primes dans la fonction publique qui, à rémunération totale donnée, impliquait une évolution moins dynamique du traitement indiciaire des fonctionnaires, et donc de leurs pensions. C'est un supplément de baisse du même ordre de grandeur que font apparaître les projections de 2021 (tableau 1.3).

Figure 1.7 - Ratio retraites/PIB - projections de 2019, 2020 et 2021.



Source : CSR d'après les données du COR.

Tableau 1.3 - Dépenses de retraites en part de PIB (%) selon les projections de 2020 et 2021

a - Part des dépenses dans le PIB dans le rapport annuel de juin 2021

Scénario	2020	2021	2025	2030	2040	2050	2060	2070
1,8 %	14,7%	14,2%	13,7%	13,7%	12,8%	12,1%	11,5%	11,3%
1,5 %	14,7%	14,2%	13,7%	13,7%	13,1%	12,6%	12,1%	11,9%
1,3 %	14,7%	14,2%	13,7%	13,7%	13,3%	12,9%	12,5%	12,3%
1,0 %	14,7%	14,2%	13,7%	13,8%	13,6%	13,4%	13,1%	13,0%

b - Part des dépenses dans le PIB dans le rapport annuel de novembre 2020

Scénario	2020	2021	2025	2030	2040	2050	2060	2070
1,8 %	15,2%	14,3%	14,0%	13,8%	13,1%	12,4%	11,8%	11,6%
1,5 %	15,2%	14,3%	14,0%	13,9%	13,4%	12,9%	12,4%	12,2%
1,3 %	15,2%	14,3%	14,0%	14,0%	13,6%	13,2%	12,8%	12,7%
1,0 %	15,2%	14,3%	14,0%	14,0%	13,9%	13,7%	13,4%	13,4%

c - Écarts 2021 - 2020 de la part des dépenses en % du PIB

Scénario	2020	2021	2025	2030	2040	2050	2060	2070
1,8 %	-0,5 pt	-0,2 pt	-0,4 pt	-0,2 pt	-0,3 pt	-0,2 pt	-0,3 pt	-0,4 pt
1,5 %	-0,5 pt	-0,2 pt	-0,4 pt	-0,2 pt	-0,3 pt	-0,3 pt	-0,3 pt	-0,4 pt
1,3 %	-0,5 pt	-0,2 pt	-0,4 pt	-0,2 pt	-0,3 pt	-0,3 pt	-0,3 pt	-0,4 pt
1,0 %	-0,5 pt	-0,2 pt	-0,4 pt	-0,3 pt	-0,4 pt	-0,3 pt	-0,3 pt	-0,4 pt

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », tableau 2.1 (p.76).

Tableau 1.4 - Écarts 2021-2020 de masses de dépenses et de PIB en valeur.

a - Effet numérateur : écart de dépenses en valeur

Scénario	2020	2021	2025	2030	2040	2050	2060	2070
1,8 %	0,0%	-0,4%	-0,9%	-1,4%	-2,9%	-4,4%	-6,6%	-9,3%
1,5 %	0,0%	-0,4%	-0,9%	-1,4%	-2,9%	-4,4%	-6,4%	-8,9%
1,3 %	0,0%	-0,4%	-0,9%	-1,3%	-2,8%	-4,2%	-6,3%	-8,7%
1,0 %	0,0%	-0,4%	-0,9%	-1,1%	-2,6%	-4,0%	-5,8%	-8,0%

b - Effet dénominateur : écart de PIB en valeur

Scénario	2020	2021	2025	2030	2040	2050	2060	2070
1,8 %	3,6%	0,7%	1,9%	0,0%	-0,9%	-2,5%	-4,3%	-6,2%
1,5 %	3,6%	0,7%	1,9%	0,3%	-0,6%	-2,2%	-4,0%	-5,9%
1,3 %	3,6%	0,7%	1,9%	0,5%	-0,4%	-2,0%	-3,8%	-5,7%
1,0 %	3,6%	0,7%	1,9%	0,7%	-0,1%	-1,7%	-3,5%	-5,5%

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », tableau 2.2 (p.77).

Cette nouvelle baisse résulte de la révision des hypothèses démographiques – mais dont les effets au numérateur et au dénominateur tendent à se neutraliser à long terme – et, surtout, de la révision du niveau initial du PIB en valeur qui, par effet de base, affecte l'ensemble de la trajectoire du ratio :

- Côté numérateur (tableau 1.4a), les dépenses progressent moins en valeur qu'en novembre 2020 compte tenu de la révision à la baisse de l'espérance de vie. Par rapport au précédent rapport, les dépenses diminuent d'environ 0,9 % en 2025 par rapport à 2020, puis évoluent selon les scénarios entre -2,6 % et -2,9 % en 2040 et entre -8,0 % et -9,3 % en 2070.
- Côté dénominateur (tableau 1.4b), le PIB évolue également moins dynamiquement avec la baisse de la fécondité et donc de la population active, mais cette baisse reste toutefois contrebalancée par l'effet de la révision du PIB initial en valeur en 2020, qui affecte l'ensemble de la projection.

Ainsi, une fois passés les effets de la crise sanitaire, les nouvelles prévisions font apparaître des trajectoires plus favorables qu'avant crise. Mais l'ensemble des trajectoires sont affectées d'une forte incertitude, à court comme à moyen et long terme : incertitudes sur le rythme de sortie de crise à court-terme, incertitude sur les tendances macroéconomiques et démographiques à plus long terme, auxquelles peut s'ajouter l'impact non négligeable de révisions d'hypothèses spécifiques à certains régimes – l'exemple des primes dans la fonction publique –, et aussi des facteurs d'instabilité inhérents aux sources statistiques et instruments de projections, qui invitent à ne pas surinterpréter les écarts entre exercices successifs, quel que soit le sens des changements.

1.3.2. Un effet de la crise qui reste de grande ampleur, mais des soldes moins dégradés que dans les prévisions de fin 2020

L'incertitude est encore plus marquée sur les indicateurs de soldes : à l'incertitude sur les dépenses en part de PIB se rajoute en effet l'incertitude sur les ressources du système de retraite, également exprimées en part de PIB. Entre 2002 et 2010, le solde du système de retraite s'était dégradé du fait d'une dynamique de dépenses supérieure à celle des recettes, effet que la crise financière de 2008 avait accentué. Les mesures d'âges de la réforme de 2010 combinées à la montée en charge progressive des effets des réformes précédentes, et à l'accroissement des ressources – hausse de taux et mobilisation supplémentaire d'impôts et de taxes – ont ensuite permis d'enclencher un redressement du solde et, en 2019, le système était quasiment à l'équilibre.

Ce redressement s'est toutefois interrompu en 2020 du fait de la crise sanitaire et économique. Les dépenses ont progressé en 2020 de 1 % en plus de l'inflation, ce malgré la surmortalité liée à la pandémie. Les recettes ont subi la baisse des cotisations en diminuant de 4 %. Le système de retraite a ainsi enregistré un déficit de l'ordre de 18 Mds d'euros en 2020, soit 0,8 % du PIB, 13 Mds d'euros soit 0,6 % si l'on ajoute un transfert exceptionnel de 5 Mds d'euros du FRR au régime général.

Avec le rebond attendu en 2021, le solde se redresserait jusqu'en 2023 tout en demeurant déficitaire entre 0,3 % et 0,1 % du PIB.

Ensuite, les prévisions varient de la manière suivante, selon le scénario et la convention retenue pour le calcul du solde (figure 1.8) :

- Convention EEC¹ : Le solde du système de retraite resterait légèrement négatif sur les années qui viennent, passant par un point bas à -0,2 % du PIB vers 2030 avant de revenir progressivement à l'équilibre, vers le milieu des années 2030 dans les scénarios 1,5 % et 1,3 % et au début des années 2040 dans le scénario 1,0 %. À l'horizon 2070, le solde du système de retraite varierait entre +0,5 % (scénario 1,0 %) et +1,5 % (scénario 1,5 %) du PIB. Ces excédents procèdent d'une contribution financière de l'État plus importante que dans les deux autres conventions.
- Convention TCC² : Le système de retraite resterait à court terme déficitaire dans tous les scénarios, sous l'effet notamment de la diminution des ressources en pourcentage du PIB. Entre 2040 et 2050, le solde retournerait à l'équilibre dans les scénarios 1,5 % et 1,3 %. En revanche, le scénario 1 % maintiendrait un déficit sur l'ensemble de la période. Le solde varierait entre -0,1 % du PIB et +0,8 % du PIB en 2070.
- Convention EPR³ : Le solde serait amélioré à court et à moyen terme par rapport à la convention TCC, mais s'avèrerait plus dégradé à long terme de l'ordre de -0,7 à 0,3 point de PIB en 2070 pour les scénarios 1,0 % à 1,5 %. Cependant, le budget de l'État en serait amélioré d'autant.

La sensibilité du solde à la croissance économique est particulièrement élevée et pose ainsi la question des hypothèses retenues. Pour ce qui est de sa sensibilité aux conventions comptables, elle soulève des questions de principe sur lesquelles on revient plus loin en section 2.2.

Le décret 2014-654 du 20 juin 2014 invite cependant à raisonner en termes de solde cumulé sur un horizon de 25 ans. Si on se projette à 2045, le solde moyen du système de retraite calculé avec la convention EEC varierait de -0,1 % dans le scénario 1,0 % à +0,1 % dans le scénario 1,5 %. Avec la convention TCC, le système de retraite connaîtrait un besoin de financement moyen sur les 25 prochaines années allant de -0,6 % à -0,4 % du PIB selon le scénario retenu. La convention EPR donne des résultats intermédiaires entre les deux conventions précédentes (tableau 1.5).

La figure 1.9 compare ces soldes cumulés à ceux évalués lors des deux exercices précédents en continuant de se restreindre aux seules hypothèses de croissance de 1, 1,3 et 1,5 % par an (en rouge, orange et vert respectivement). Déjà en 2020, les améliorations à moyen terme avaient tendance à compenser une part importante du surcroît de déficits dû à la crise, mais sans les compenser intégralement. Par rapport à ces projections de fin 2020, celles de 2021 suggèrent un redressement encore plus significatif, avec un solde moyen sur 25 ans moins dégradé qu'estimé avant crise. Il y a en effet entre les deux exercices une amélioration substantielle de tous les soldes, dès les premières années de projection. Ceci s'ajoute au fait que l'évaluation conduite en 2021 fait mécaniquement abstraction du déficit exceptionnel de 2020, puisque couvrant la période 2021-2045, contre la période 2020-2044 dans l'exercice de novembre dernier.

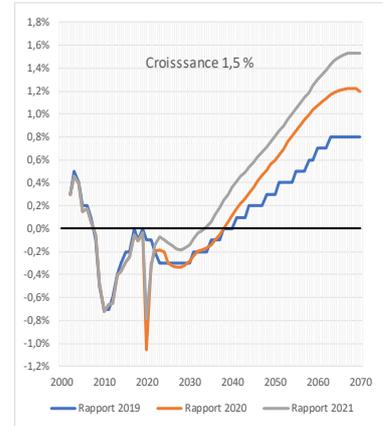
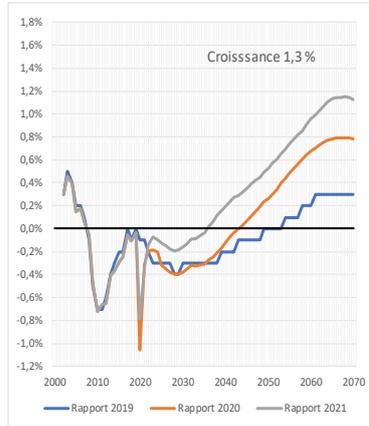
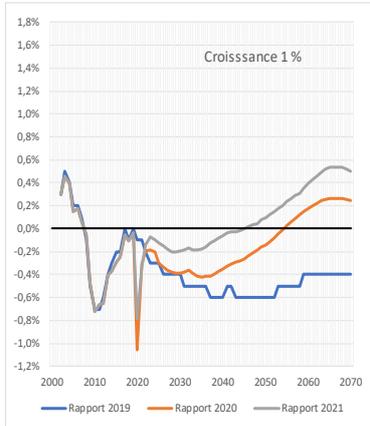
¹ La convention EEC (effort de l'État constant) consiste à stabiliser à la valeur moyenne constatée entre 2016 et 2020 la part dans le PIB des ressources affectées au régime des retraites de l'État et aux régimes spéciaux équilibrés. Compte tenu du niveau ponctuellement élevé constaté en 2020 dans le cadre de la crise sanitaire, une valeur moyennée a en effet été privilégiée.

² La convention TCC (pour taux de cotisation constant) consiste à figer les taux de cotisation implicites de l'État en tant qu'employeur et les taux de subvention des régimes spéciaux à leur dernier niveau constaté (ici 2020).

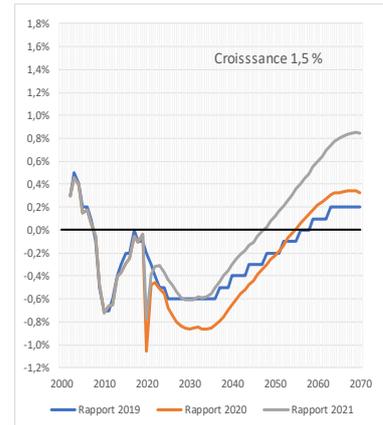
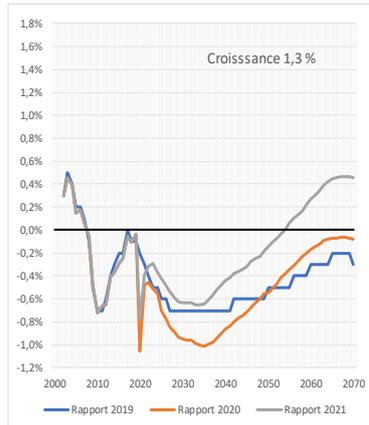
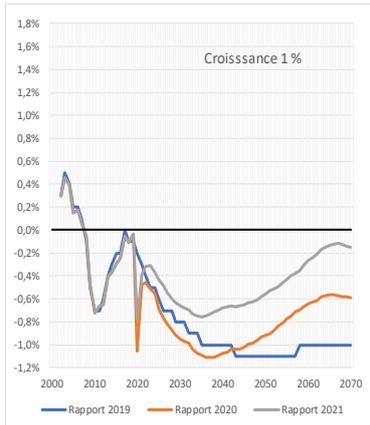
³ La convention EPR (pour équilibre permanent des régimes) consiste à équilibrer le régime des retraites de l'État et les régimes spéciaux « équilibrés » chaque année.

Figure 1.8 - Soldes en % de PIB – comparaison des projections 2019, 2020 et 2021.

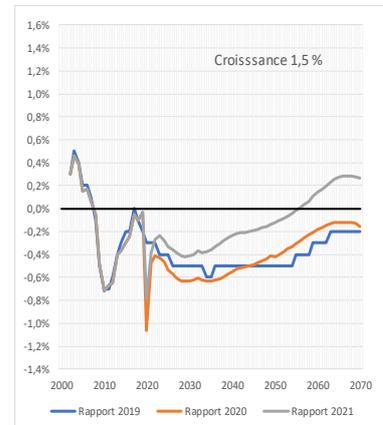
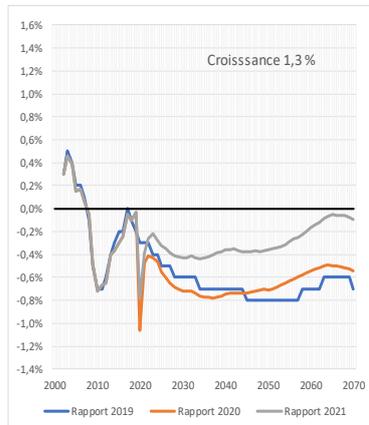
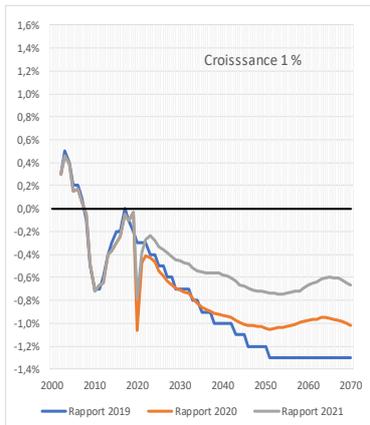
Convention EEC



Convention TCC



Convention EPR



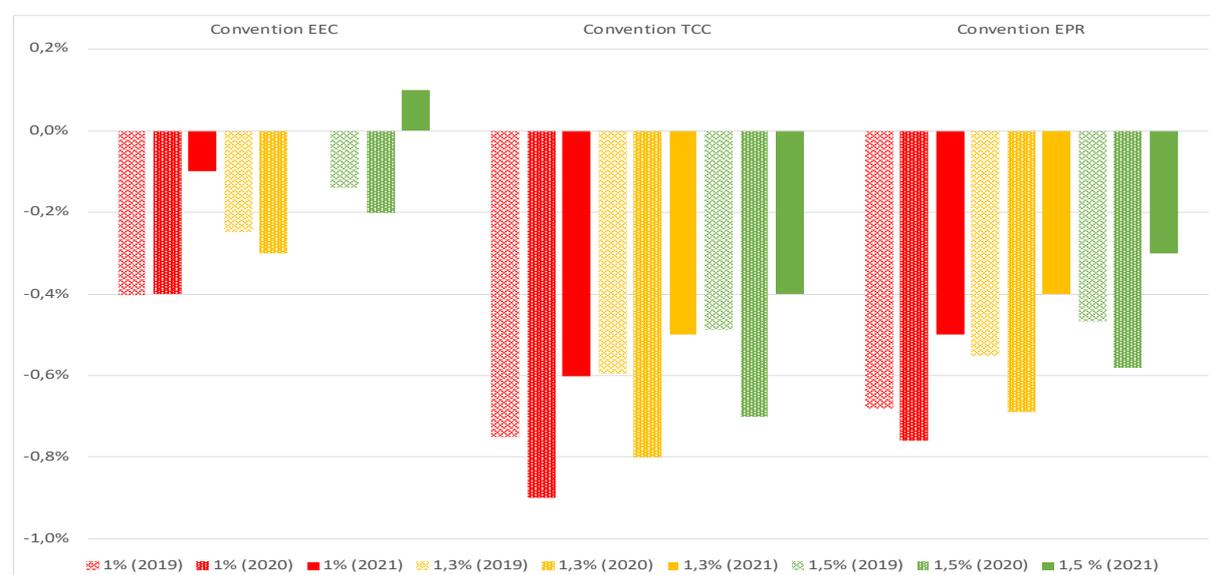
Source : CSR d'après les données du COR.

Tableau 1.5 - Solde moyen à l'horizon de 25 ans en % du PIB.

en % du PIB	Taux de croissance des revenus d'activité à long terme -->	1,00%	1,30%	1,50%	1,80%	
	sur la période ->	1,01%	1,19%	1,31%	1,49%	
	Taux de chômage de long terme	sur la période				
Convention EEC	7,0%	7,6%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,2%
Convention TCC	7,0%	7,6%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,3%
Convention EPR	7,0%	7,6%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,2%

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », tableau 2.11 (p.104).

Figure 1.9 - Déficits cumulés sur 25 ans, selon hypothèse de croissance et convention de calcul des soldes : résultats des trois derniers rapports du COR.



Source : COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, rapports annuels 2019, 2020 et 2021.

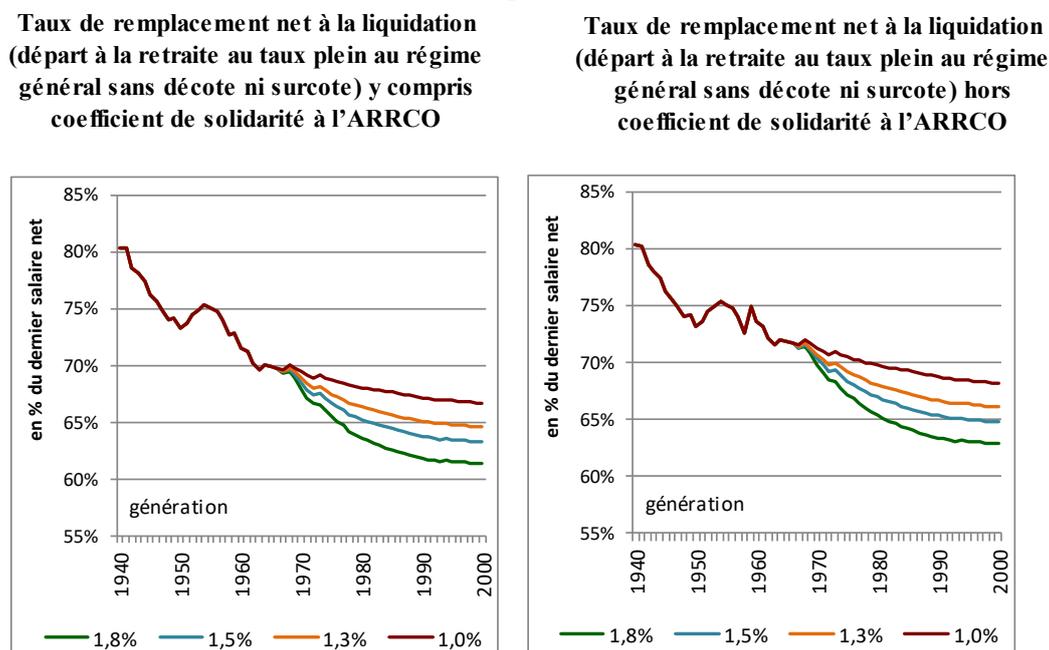
1.4. Indicateurs de droits à la retraite

1.4.1. Un taux de remplacement faiblement impacté par la crise pour le salarié non-cadre

Si la crise sanitaire a provoqué une baisse des salaires de -2,8 % en réel (-3,8 % dans le précédent rapport de 2020) et de -2,3 % en nominal (-4,3 % dans le précédent rapport), cette baisse a été en partie compensée par le versement d'une indemnité d'activité partielle, intégrée dans les salaires perçus en 2020. Il n'y a donc pas eu de variation majeure du taux de remplacement avec la crise.

Les constats établis au précédent rapport ne sont pas modifiés. Ainsi, en 2019, le COR estimait que le taux de remplacement du cas type prévu par décret diminuait au fil des générations, passant de 74,3 % pour la génération 1957 à une fourchette entre 63 % et 68 % selon les scénarios pour la génération 2000. Fin 2020, le taux se maintenait pour la génération 1957 (74,1 %) et variait de 62 % à 67,5 % pour la génération 2000. Les es-

Figure 1.10 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de non-cadre du privé.



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figure 3.2 (p.137).

timations actuelles sont toujours de 74,1 % pour la génération 1957 et dans une fourchette allant de 61 % à 68 % selon les scénarios pour la génération 2000.

Le taux de remplacement resterait par ailleurs supérieur à deux tiers (66,6 %), quel que soit le scénario, pour les dix générations suivant celle de 1957⁴. Le taux de remplacement à l'issue d'une carrière de non-cadre du secteur privé continue donc de satisfaire à l'objectif d'adéquation du montant des pensions sur un horizon de 10 années, au sens que la loi de 2014 avait donné à ce terme.

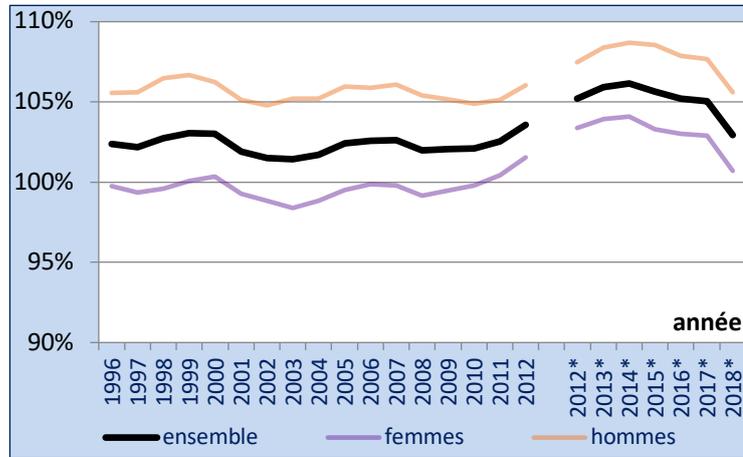
1.4.2. Indicateurs de niveau de vie

1.4.2.1. Un niveau de vie moyen relatif moyen des retraités légèrement réhaussé par la crise sanitaire

Parmi les indicateurs que le Comité est réglementairement tenu de suivre figure également l'évolution récente du niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population. La dernière année disponible pour cette comparaison est 2018, comme en décembre 2020, ce qui ne permet pas de voir l'impact de la crise sanitaire sur ce niveau de vie relatif (figure 1.11). En 2018 la baisse du niveau de vie moyen relatif des retraités avait résulté de la hausse de la CSG et de la non-revalorisation des pensions de base, alors que le niveau de vie des actifs augmentait. Légèrement supérieur à 100 %, il était à l'époque l'un des plus élevés parmi les pays de l'OCDE.

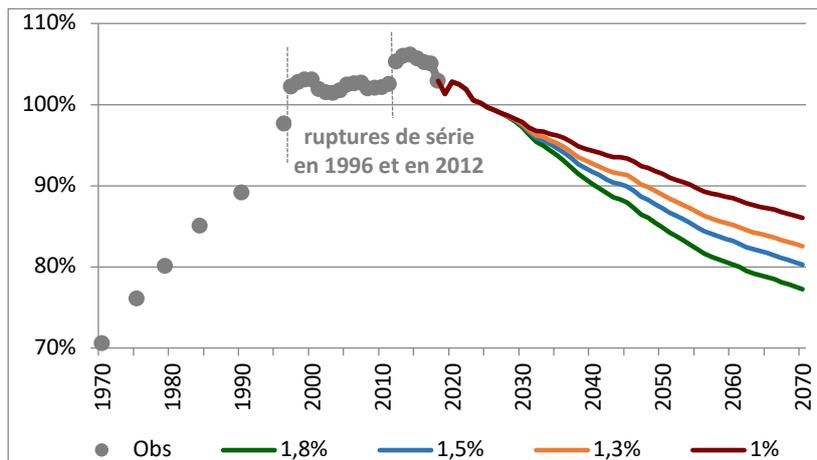
⁴ Soit le seuil et l'horizon temporel fixés par le décret 2014-654 du 20 juin 2014.

Figure 1.11 - Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population, pour l'ensemble et par genre (évolutions récentes)



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figure 3.7 (p.155)

Figure 1.12 - Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population (projection)



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figure 3.10a (p.157)

En projection en revanche l'effet de la crise sanitaire est visible, et de manière plus marquée que dans les projections de décembre 2020.

Orienté à la baisse depuis 2014, le niveau de vie relatif des retraités par rapport à l'ensemble de la population remonte en effet de 101,3 % en 2019 à 102,8 % en 2020 pour redescendre ensuite. Bien que significatif, cet effet apparaît néanmoins faible au regard de l'impact de la crise sanitaire sur le PIB, soulignant l'efficacité des mesures d'accompagnement ayant visé à maintenir le niveau de vie des actifs (activité partielle, prolongation des droits à l'allocation chômage, etc.).

Par ailleurs, dans les dernières projections du COR, la baisse à long terme du niveau de vie relatif des retraités est légèrement moins rapide qu'en décembre 2020, quel que soit le scénario de productivité (figure 1.12). Cet effet est probablement lié aux nouvelles

hypothèses de mortalité qui, en réduisant la durée moyenne des retraites, augmente le niveau de la pension moyenne.

1.4.2.2. Le niveau de vie relatif moyen ne reflète pas la situation individuelle de tous les retraités

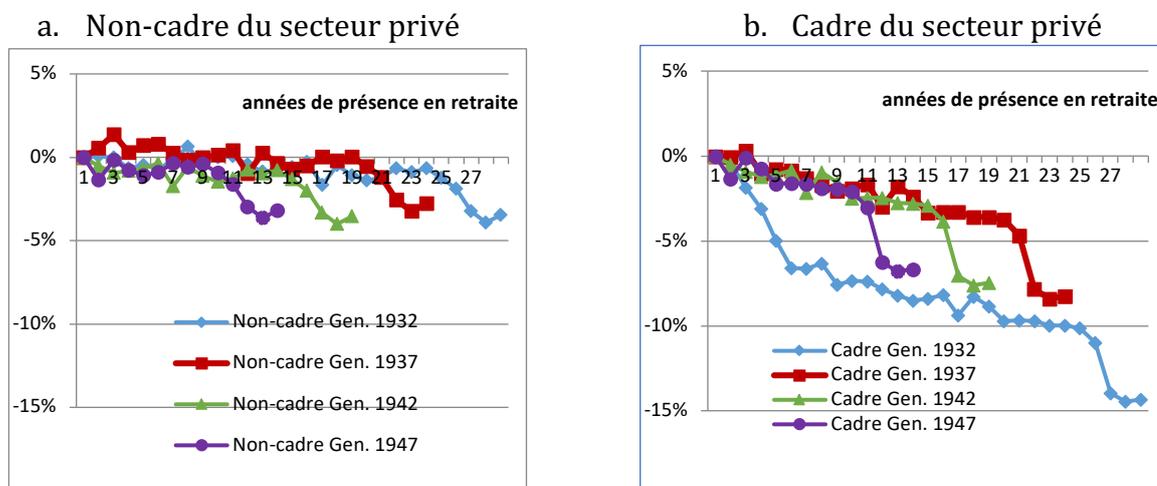
L'analyse du niveau de vie moyen des retraités par rapport à celui de l'ensemble de la population masque plusieurs phénomènes qui expliquent que la relative stabilité du niveau de vie des retraités depuis 20 ans soit éloignée de la perception des retraités au regard de leurs situations individuelles :

- le pouvoir d'achat de la pension nette baisse au cours de la retraite pour l'ensemble des pensionnaires ;
- cette baisse est plus marquée pour les cadres que pour les non-cadres, et à des degrés divers selon les générations ;
- si le niveau de vie des retraités est supérieur à celui de l'ensemble de la population il est légèrement inférieur à celui des actifs ;
- enfin les niveaux de vie moyens très proches des retraités et des actifs n'empêchent pas les pensionnés de subir une perte de revenu au moment de la liquidation de leur retraite.

Les deux premiers phénomènes sont illustrés par la figure 1.13 donnant l'évolution du pouvoir d'achat au fur et à mesure de l'avancée dans la retraite, par génération. L'analyse est inchangée par rapport au rapport du COR de décembre 2020 et au dernier avis du CSR.

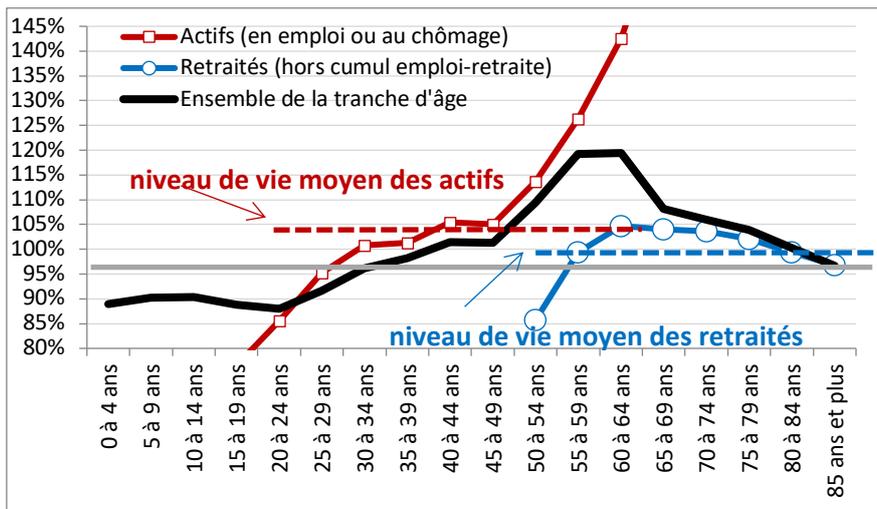
Cette évolution du pouvoir d'achat des pensions au cours de la retraite apparaît également sur la figure 1.14 donnant le niveau de vie moyen selon l'âge, avec un niveau de vie moyen des retraités de plus de 80 ans qui repasse en-dessous de celui de l'ensemble de la population.

Figure 1.13 - Pouvoir d'achat de la pension nette



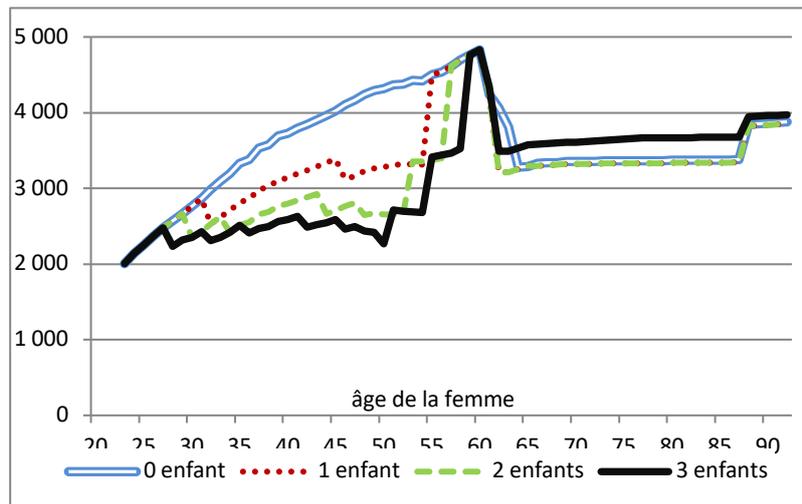
Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figure 3.13 (p.164)

1.14 - Niveau de vie moyen des actifs et des retraités par tranches d'âge



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figure 3.11 (p.161)

Figure 1.15 - Niveau de vie sur le cycle de vie



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figure 3.14 (p.167)

Le niveau de vie moyen des actifs s'élève, quant à lui, à 107% de celui de l'ensemble de la population, légèrement supérieur donc à celui des retraités.

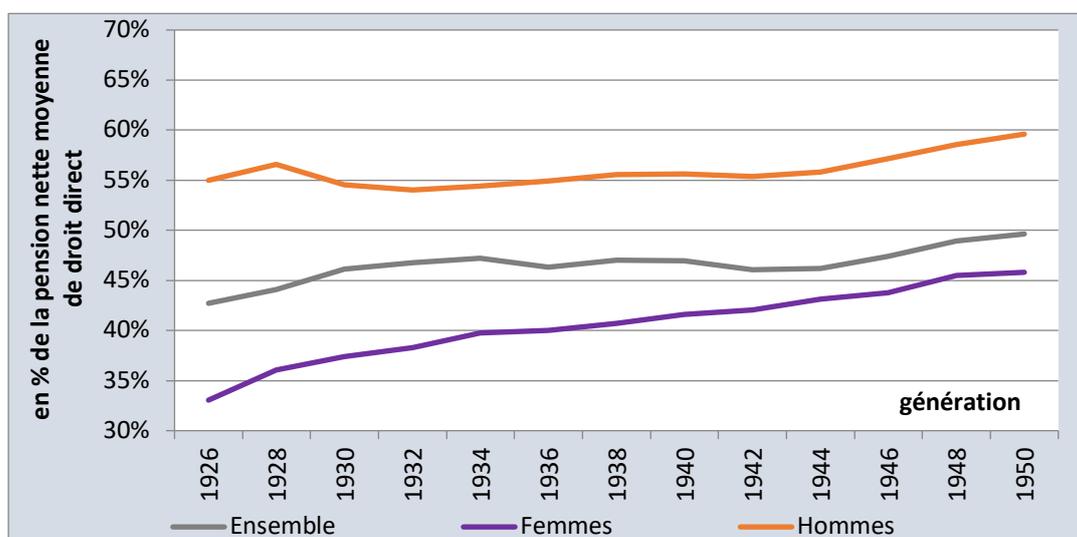
Cet écart, assez faible, entre niveau de vie des actifs et des retraités, se comprend mieux en détaillant l'évolution du niveau de vie tout au long de la vie, et en particulier l'impact de la présence d'enfants sur ce niveau de vie. Le COR simule ainsi depuis 2 ans le profil du niveau de vie sur tout le cycle de vie pour une famille selon qu'elle a 0, 1, 2 ou 3 enfants (figure 1.15). A l'exception du couple sans enfant, les autres individus ont, en moyenne, un niveau de vie supérieur à la retraite à celui qu'ils avaient durant la vie active. Seul le départ des enfants du foyer à l'approche de la retraite permet une augmentation du niveau de vie bien au-delà de ce qu'il sera lorsque le couple sera à la retraite. Sur ces cas types, on relève par ailleurs un ressaut du niveau de vie autour de 90 ans correspondant au décès d'un des deux membres du couple et de la perception par l'autre d'une pension de réversion. Mais ce résultat ne peut être généralisé, compte tenu de la grande hétérogénéité des droits à réversion selon les parcours professionnels des deux conjoints.

1.5. Indicateurs d'équité

1.5.1. Des inégalités de niveau de vie entre retraités en baisse entre 2014 et 2018, et plus faibles que dans l'ensemble de la population

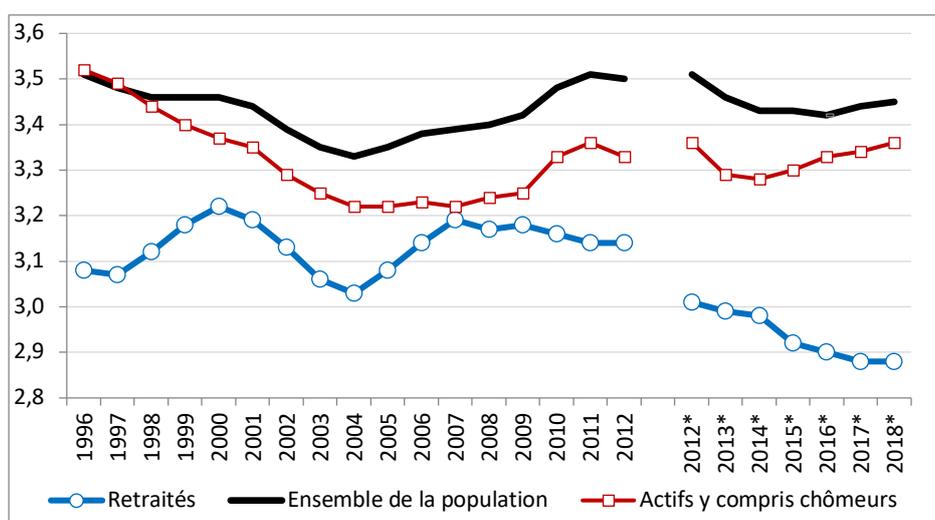
Pour analyser l'équité du système, le Comité doit s'appuyer, outre le niveau de vie des retraités, sur le rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne. Cet indicateur est inchangé par rapport à 2020 (figure 1.16).

Figure 1.16 - 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 2021 », figure 4.14 (p.198)
Champ : Retraités de droit direct, à carrières complètes.

Figure 1.17 - Évolution des inégalités de niveau de vie parmi les retraités (rapport interdécile de 1996 à 2018)



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figure 3.5 (p.152)
Champ : Retraités de droit direct, à carrières complètes.

Comme le souligne le COR, cet indicateur présente certaines limites statistiques qui le rendent complexe à interpréter. L'analyse peut être complétée par celle du rapport interdécile (rapport D9/D1), soit le rapport entre le niveau de vie au-dessus duquel se situent les 10 % de retraités les plus riches et celui en-dessous duquel se situent les 10% les plus pauvres (figure 1.17). Il en ressort que depuis 2007, les inégalités de niveau de vie parmi les retraités baissent sensiblement, le rapport interdécile passant de 3,2 à 2,9. Entre 2014 et 2018, c'est d'ailleurs la baisse des inégalités entre les retraités qui permet de stabiliser les inégalités de niveau de vie dans l'ensemble de la population.

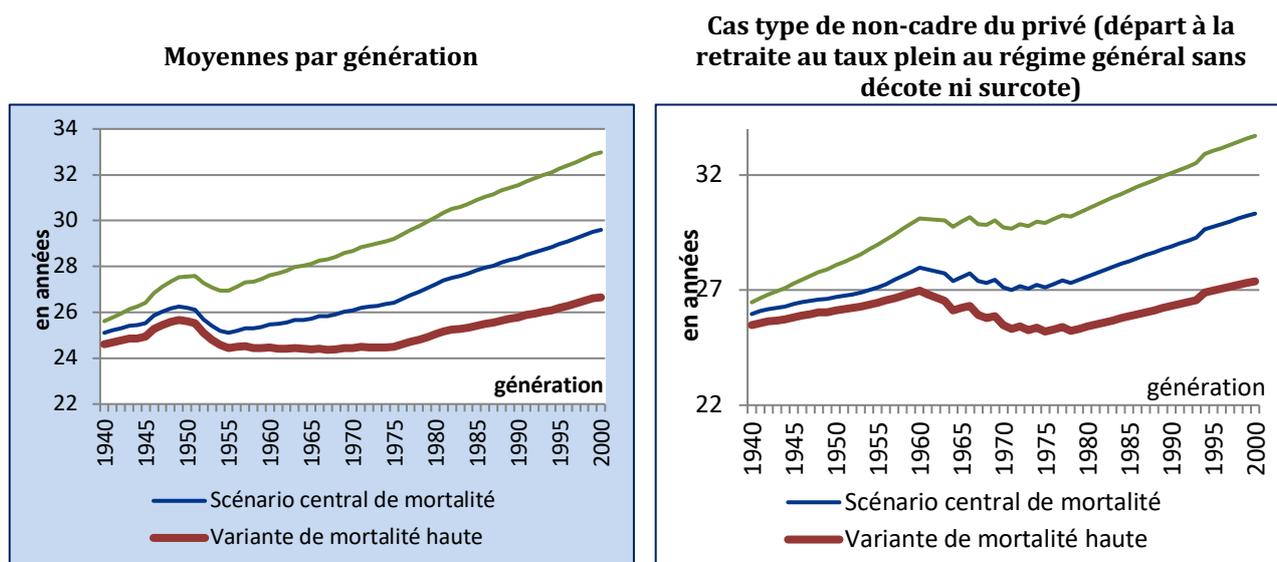
1.5.2. Équité entre générations

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 projections sur les durées moyennes par génération changent peu entre 2020 et 2021, à hypothèse de mortalité inchangée. Néanmoins, comme on l'a vu, c'est l'hypothèse de mortalité haute qui est désormais prise comme hypothèse de référence. Alors que l'hypothèse médiane conduisait à un redémarrage significatif de la durée passée en retraite après l'à-coup découlant de la réforme de 2010, cette hypothèse haute conduit à une période de stagnation prolongée. Par génération, après avoir reculé de 1,2 ans entre les générations 1950 et 1955 du fait du relèvement de l'âge légal de 2 ans, cette durée de retraite resterait stationnaire jusqu'à la génération 1975, du fait de l'augmentation de la durée de cotisation instituée par la réforme de 2014.

Cette baisse puis stagnation de la durée de retraite en nombre d'année se traduit même par une baisse de la durée de retraite en proportion de la durée de vie totale, l'espérance de vie continuant à augmenter, même dans l'hypothèse de mortalité haute

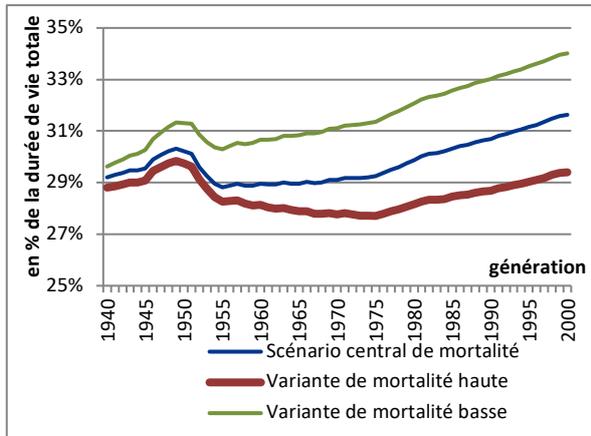
Figure 1.18 - Durée de retraite en nombre d'années



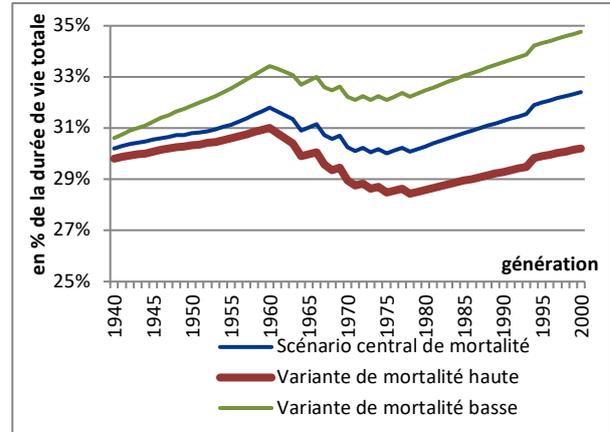
Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figures 4.6a et 4.6b (p.185)

Figure 1.19 - Durée de retraite en proportion de la durée de vie totale

Moyennes par génération



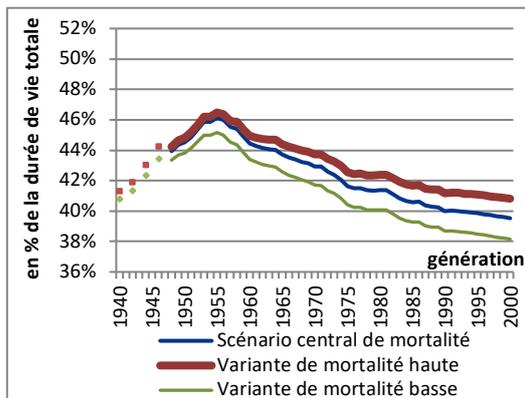
Cas type de non-cadre du privé (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote)



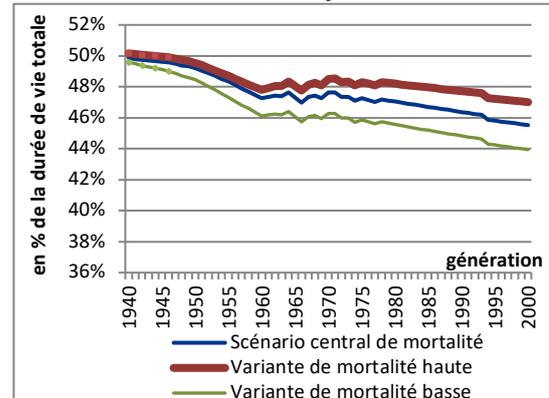
Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figures 4.7 (p.186)

Figure 1.20 - Durée de carrière en proportion de la durée de vie totale

Moyennes par génération



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



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figures 4.3 (p.268)

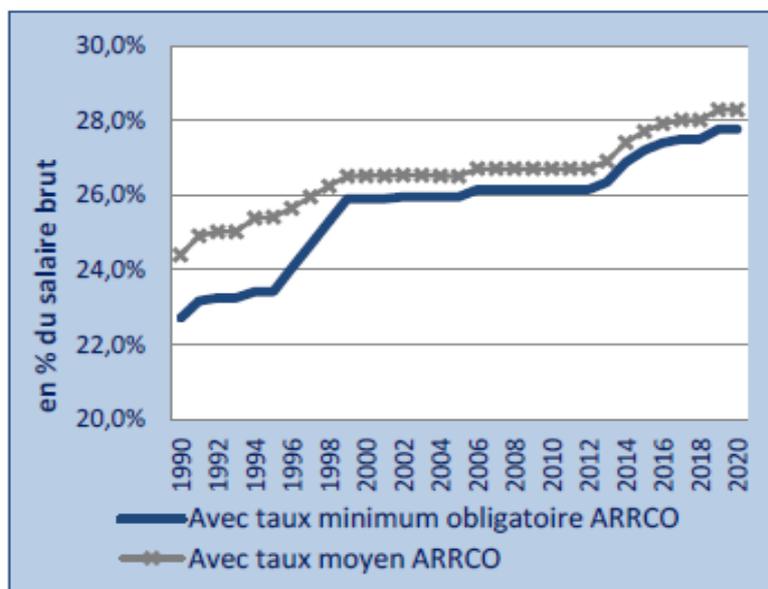
(figure 1.19) : il n’y a que pour la génération 1995 qu’on retrouve la même part de la durée en retraite que pour la génération 1940. Elle s’accompagne cependant d’une baisse également de la durée de carrière en proportion de la durée de vie totale, quel que soit le scénario de mortalité. La concomitance de ces deux phénomènes s’explique par une entrée plus tardive sur le marché du travail, en particulier entre les générations des années nées dans les années 50 et celles nées dans les années 1970 (figure 1.20).

Un relèvement de l’âge légal de départ à la retraite ou une augmentation de la durée de cotisation se traduirait, sous l’hypothèse de mortalité haute, par une baisse plus marquée de la durée de retraite en proportion de la durée de vie totale jusqu’à la génération 1975. Parallèlement, une telle mesure viendrait amoindrir la baisse de la durée de carrière en proportion de la durée de vie totale pour les mêmes générations.

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

Le décret prévoit que le Comité suive l'évolution du taux légal constaté année après année. Ces données ne sont pas modifiées par rapport à 2019 et 2020. Le taux de cotisation légal sous le plafond de la sécurité sociale, à législation constante, de 27,5% du salaire brut, ce qui est proche du seuil de 28 % au-delà duquel le Comité de suivi des retraites ne peut recommander d'augmentation des taux de cotisation⁵.

Figure 1.21 - 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 2021 » (p.265)

1.5.4. Équité entre les femmes et les hommes

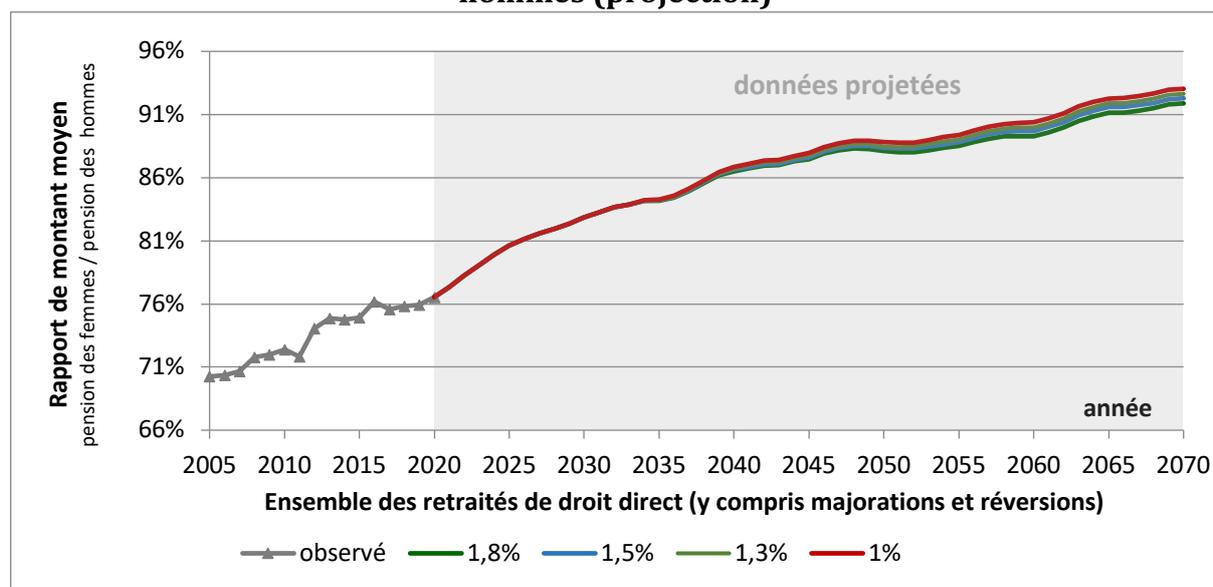
1.5.4.1. Comparaison du niveau des pensions

La loi charge également le Comité 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.

Les projections du COR relatives à l'évolution des montants bruts moyens de pension des femmes rapportée à celui des hommes évoluent entre 2020 et 2021. D'une part un rattrapage plus lent de la pension moyenne jusqu'en 2036 où la pension moyenne des femmes atteindra 84,5 % de celle des hommes contre 86,3 % dans les projections précédentes. D'autre part au lieu de stagner à partir de 2046 autour de 88 %, la pension moyenne des femmes continuera de rattraper celles des hommes jusqu'en 2070, sans encore l'atteindre (92 %). Cette poursuite du rattrapage est a priori liée au changement

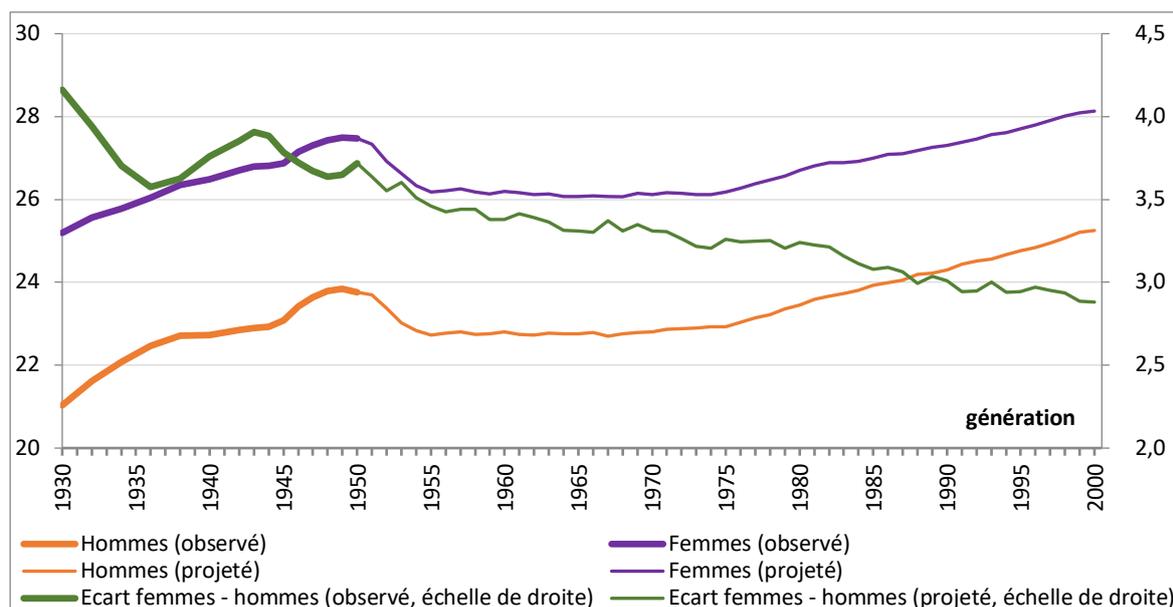
⁵ Cet indicateur a de nombreuses limites au regard de l'objectif qu'on lui assigne ici, à savoir l'évaluation de l'équité du système de retraite. Le COR en identifie une nouvelle dans son rapport : le fait que les taux de cotisation légaux ne donnent qu'une vision partielle des contributions financières des assurés au système de retraite et qu'il serait pertinent de calculer un indicateur de taux de contribution moyen par génération au sens large, incluant toutes les contributions en plus des cotisations sociales pour les régimes de retraite.

Figure 1.22 - Montant brut moyen des pensions des femmes rapportées à celui des hommes (projection)



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figure 4.27b (p.221)

Figure 1.23 - Écart de durées moyennes de retraite des femmes et des hommes



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », figure 4.31 (p.232)

d'hypothèse de mortalité : la réduction des durées de retraite par rapport aux dernières projections réduit la part des petites retraites dans les pensions moyennes ce qui a un effet plus important chez les femmes que chez les hommes, les pensions des femmes étant dans une dynamique de rattrapage par rapport à celles des hommes.

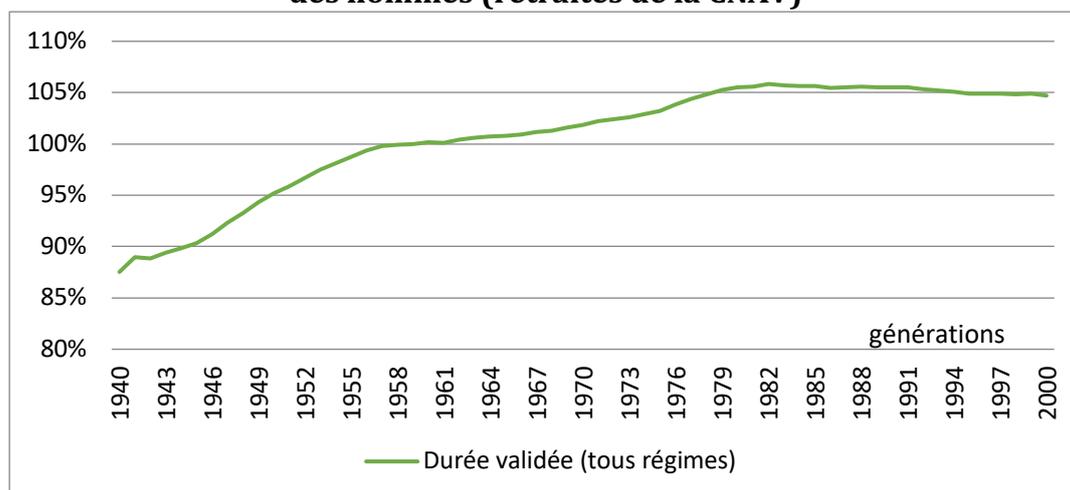
1.5.4.2. Comparaison des durées de retraite

La comparaison de la durée de retraite est le deuxième indicateur en matière d'équité femmes-hommes. Ni les tendances ni l'écart entre les durées moyennes de retraite des femmes et des hommes ne changent. En revanche les nouvelles hypothèses de mortalité se traduisent par une baisse de plus de 2 années à l'horizon 2070 de la durée moyenne de retraite des femmes et des hommes par rapport aux projections de 2020.

1.5.4.3. Comparaison des durées de carrière

Les projections de durée de carrière des femmes par rapport à celle des hommes changent peu par rapport à celles de 2020. L'allongement de la durée des carrières des femmes a contribué à faire converger leur durée de carrière et celles des hommes. Elles devraient les dépasser durablement (majorations de durée d'assurance incluses) à compter de la génération née en 1955, pour atteindre en moyenne 105 % pour les générations nées après 1980.

Figure 1.24 - 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 2021 », figure 4.25 (p.218)

1.5.5 Équité entre régimes : la comparaison des droits à pension

Les données et projections établies par le COR sur la comparaison entre les montants de pensions de droit direct et les taux de remplacement des différents régimes n'évoluent pas sensiblement depuis le rapport de décembre 2020. En vertu des dispositions du décret relatif au comité de suivi des retraites, le COR calcule le taux de remplacement d'un second cas-type, complémentaire du cas type de non-cadre du secteur privé présenté à la figure 1.9, celui 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. A ces deux cas-types fixés par décret, le COR y ajoute des évaluations pour neuf autres cas-types. L'ensemble des calculs sont présentés sur le ta-

Tableau 1.6 - Taux de remplacement net pour les cas types du COR pour la génération 1959 (1969 pour le cas type n°8 et 1964 pour le cas type n°9)

Cas type	Taux de CSG appliqué sur la pension	Salaire brut de fin de carrière (et part des primes pour les fonctionnaires)	60 ans	61 ans	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans	66 ans	67 ans					
			année de départ :								2018	2019	2020	2021	2022
Cas type n°1 (cadre)	Taux plein	2,7 x SMPT			50,2%	54,9%	55,8%	57,7%	59,4%	61,1%					
Cas type n°2 (non-cadre)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,9 x SMPT	72,9%		74,6%	77,4%	79,4%	82,6%	85,6%	88,7%					
Cas type n°3 (non-cadre avec chômage)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,8 x SMPT de l'année des 56 ans			73,3%	72,8%	71,2%	70,6%	69,9%	71,4%					
Cas type n°4 (femme avec deux enfants)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,8 x SMPT			74,2%	76,8%	78,8%	81,9%	84,8%	87,8%					
Cas type n°5 (B sédentaire)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	1,1 x SMPT (dont 25% primes)			64,1%	67,2%	69,8%	73,5%	76,6%	80,0%					
Cas type n°6 (A faible taux de prime)	Taux plein	1,5 x SMPT (dont 15% primes)			64,4%	69,5%	73,0%	77,2%	80,7%	84,3%					
Cas type n°7 (A+ fort taux de prime)	Taux plein	2,4 x SMPT (dont 39% primes)			44,2%	47,7%	50,2%	53,2%	55,6%	58,1%					
Cas type n°10 (adjoint technique territorial)	Intermédiaire (sauf 2018 au taux plein)	0,8 x SMPT (dont 18% primes)			70,8%	71,1%	74,9%	80,2%	85,2%	90,2%					
Cas type n°11 (attaché territorial)	Taux plein	1,4 x SMPT (dont 26% primes)			60,2%	63,2%	65,5%	69,1%	72,0%	75,1%					
			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)			60,3%										
			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)			48,2%	52,9%	57,0%	62,4%	67,4%						

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », tableau 3.2 (p.143)

bleau 1.6. Les éléments présentés dans les précédents avis du CSR, et notamment les limites de l'exercice de comparaison entre régimes, restent inchangés.

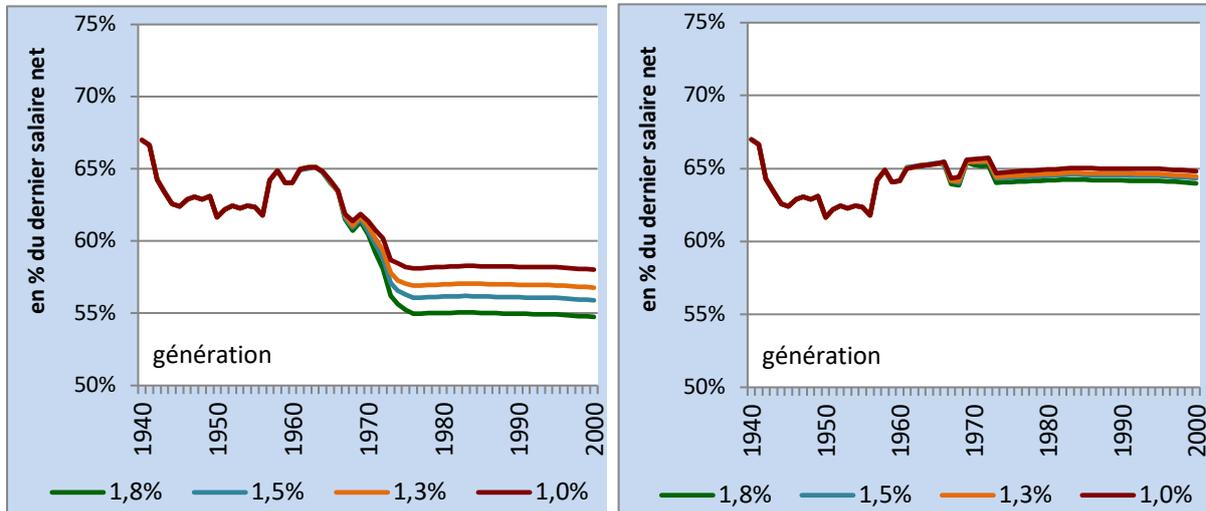
En particulier, pour les fonctionnaires, ces projections sont établies sur la base d'hypothèses de la Direction du budget qui restent très proches de celles qui avaient été retenues dans le cadre du rapport du COR de novembre 2020. Le CSR avait alors attiré l'attention sur la contribution importante de ces hypothèses à l'amélioration des indicateurs financier à long terme, en relevant le problème que constitue la grande hétérogénéité des facteurs déterminant les taux de remplacement entre le secteur public et le secteur privé.

- Dans le privé, leur évolution résulte de l'interaction entre revalorisation sur les prix des 25 meilleurs salaires portés aux comptes et évolution de la productivité : le taux de remplacement est d'autant plus bas que la croissance des dernières décennies a été rapide ce qui, avec l'effet de l'indexation sur les prix à la liquidation, contribue à la forte sensibilité du taux de remplacement aux hypothèses de croissance.

Figure n°1.25 : Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B

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

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



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », Figures 3.3a et 3.3b (p.261)

- Dans le public, cet effet d'interaction entre croissance et règle de revalorisation des salaires portés aux comptes ne joue pas, puisque la pension est calculée sur la base du traitement indiciaire des six derniers mois. En revanche, le taux de remplacement dépend de l'évolution de la part des primes dans la rémunération totale. Plus elle s'accroît et plus le taux de remplacement baisse.

Rien ne garantit que les deux mécanismes puissent conduire à des évolutions similaires des taux de remplacement dans les deux secteurs, sans qu'on puisse dire a priori lequel est gagnant ou perdant puisque tout dépend de la rigueur de la politique de hausse des primes. Cette hétérogénéité de traitement et l'absence de lisibilité qui en découlent sont un des nombreux points que visait à résoudre le projet de Régime universel.

2. Gestion du choc Covid et trajectoires de sortie de crise

Des constats qu'on vient de résumer émergent deux questions principales : celle de la gestion du choc Covid proprement dit, et la question plus structurelle qui préexistait à la crise, celle de la trajectoire souhaitable du système dans des conditions d'activité économique normales, celles qu'on espère voir rétablies au plus vite. Bien évidemment, les deux questions ont partie liée : le choc Covid affecte l'équation structurelle, ou du moins la façon de l'approcher. Les deux sujets apparaissent néanmoins suffisamment distincts pour être traités en séquence, avec un choc Covid dont les conséquences restent, en l'état des projections, très circonscrites dans le temps et sur la gestion duquel des mesures ont, du reste, déjà été prises.

2.1. La gestion du choc Covid.

Pour quantifier l'impact de la crise sanitaire sur le système de retraite, on peut, comme l'a fait le COR, procéder à un chiffrage de la composante conjoncturelle des déficits de l'année 2020 et des quelques années suivantes. Il l'a fait en chiffrant un écart de PIB (*output gap*) pour les années 2020 à 2024, représentant l'écart entre la production effective et la production qui résulterait d'une utilisation normale des capacités de production. Il est présenté en figure 2.1. On en déduit un manque à gagner en recettes, qui représente la composante conjoncturelle du déficit, dans la mesure où la trajectoire de dépenses est considérée structurelle par nature.

En 2020, ce déficit conjoncturel est de -0,7 point de PIB, soit donc la presque totalité du déficit constaté de -0,8 point de PIB (tableau 2.1). Il est indépendant de la convention de calcul de ce déficit. Au-delà de 2024, l'écart de production est supposé refermé, tous les déficits ultérieurs sont donc structurels. En pratique, c'est même le cas dès 2023. Sur 2021, le solde conjoncturel est de -0,3 ou -0,4 point de PIB, pour un solde structurel variant entre +0,1 % dans la convention EEC et -0,1 % dans les deux autres conventions. En 2022, le solde conjoncturel n'est plus que de -0,1 point de PIB, avec un solde structurel nul dans la convention EEC et de -0,2 % dans les deux autres conventions.

Figure 2.1 : Évaluation de l'écart de production



Source : COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, rapport annuel 2021 (figure 2.20,, p.118).

Tableau 2.1 – Décomposition des soldes 2020-2025 selon leurs composantes conjoncturelles et structurelles

Convention		2020	2021	2022	2023	2024	2025
EEC	Solde du système de retraite	-0,8%	-0,3%	-0,1%	-0,1%	-0,1%	-0,1%
	Solde conjoncturel	-0,7%	-0,4%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
	Solde structurel	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%

TCC	Solde du système de retraite	-0,8%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,4%	-0,4%
	Solde conjoncturel	-0,7%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
	Solde structurel	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,4%

EPR	Solde du système de retraite	-0,8%	-0,4%	-0,3%	-0,2%	-0,3%	-0,3%
	Solde conjoncturel	-0,7%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
	Solde structurel	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,3%

Note : à l'horizon 2025, les soldes sont indépendants des hypothèses de croissance à long terme.

Source : Secrétariat général du COR, tableau complémentaire au rapport de juin 2021.

Avant tout autre commentaire, il faut signaler que l'impact du Covid sur le solde du système de retraite, soit 0,7 point de PIB, ne représente qu'une part minoritaire du déficit constaté en 2020 pour l'ensemble des administrations publiques, soit 9,2 points de PIB. Ceci ayant été signalé, comment convenait-il de gérer ces déficits conjoncturels ? À court-terme, il n'était pas envisageable de chercher à les éviter en recourant à l'un quelconque des trois grands leviers d'équilibrage du système de retraite. Accroître les prélèvements sur les revenus d'activité était hors de question à une période où la question était plutôt de les préserver au maximum. Un décalage de l'âge de la retraite aurait dû être lui aussi de très grande ampleur, dans un marché du travail totalement perturbé par la crise, et c'est une mesure qui ne se prend pas sans préavis : même en 2010, c'est un calendrier progressif qui avait été adopté pour sa remontée. Quant à l'équilibrage par la désindexation des retraites, il aurait dû être massif avec un coût social important.

La gestion du choc se devait donc de passer soit par une mobilisation des réserves, soit par l'endettement. L'avis de l'an passé avait donné des arguments en faveur du second de ces deux instruments, principalement le fait qu'il n'était pas forcément opportun de se défaire de réserves à rendement élevé, *a fortiori* dans un contexte de chute de leur valeur de marché, et alors même qu'on bénéficiait de conditions favorables pour le financement de déficits. En cas de recours à l'endettement, se posait néanmoins, bien évidemment, la question du calendrier et des modalités ultérieures de désendettement.

Dans la pratique, c'est un panachage des deux politiques qui a été mis en œuvre.

Coté réserves, il y a d'une part les réserves des caisses, en principe dédiées à leur usage propre, et d'autre part les sommes rassemblées au sein du Fonds de réserve des retraites. Le tableau 2.2 donne le montant de ces réserves au 31-12-2020, régime par régime, un montant globalement en baisse de 3,7 % sur l'année, ce qui reste modéré, d'autant que ce chiffre ne tient pas compte de la remontée des cours intervenue depuis cette date.

Tableau 2.2 - État des réserves des régimes et du FRR à fin 2020, et variations par rapport à fin 2019.

Réserves des régimes en répartition	En milliards d'euros	En mois de prestations	Variation des réserves par rapport à 2019
CNAVPL	1,4	9	6,5 %
CNBF	0,7	43	15,7 %
Sous total "régimes de base"	2,1		
CNRACL	0,0		-100,0 %
CRPCEN	1,2	16	15,5 %
Sous total "régimes intégrés"	1,2		
AGIRC-ARRCO	79,6	12	-5,4 %
IRCANTEC	12,9	46	-0,3 %
RCI	17,1	99	-8,8 %
CNAVPL complémentaire	30,9	102	4,3 %
CNBF complémentaire	1,6	75	-2,4 %
CRPNPAC	5,2	93	-6,3 %
MSA complémentaire	0,2	4	67,4 %
Sous total "régimes complémentaires"	147,6		
Total des réserves	150,8		-3,7 %
FRR (actif en valeur de marché)	26,3		- 22,0 %

Source : COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, rapport annuel 2021 (tableau 2.13, p. 107).

Le même tableau donne en dernière ligne l'actif du FRR, de 26,3 milliards d'euros en valeur de marché, lui aussi en baisse sur l'année, bien plus marquée puisqu'elle est de 22 %. Cette baisse inclut la rétrocession anticipée à la CNAV de la fraction de la soulte versée par la caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), en contrepartie de son adossement au régime général, que gérait le FRR.

Côté endettement, ce qui a été mis en place par la loi 2020-992 du 7 août 2020 a été un processus de prise en charge des déficits cumulés 2020-2023 des régimes de sécurité sociale par la CADES, dont la durée de vie a été prolongée à 2033, alors qu'elle était supposée disparaître en 2024. Cette prise en charge a été prévue jusqu'à un plafond total de 92 Mds d'euros, incluant à la fois les déficits de la branche retraite et des autres branches de la sécurité sociale. Ce dispositif prévoit donc par construction un amortissement de la dette Covid des régimes de sécurité sociale par la CRDS et la part de CSG qui est affectée à la CADES, mais aussi par une poursuite jusqu'en 2033 des versements à la CADES du FRR. Le FRR participait déjà depuis 2011 au remboursement de la dette sociale, à hauteur de 2,1 Mds d'euros par an, et devait donc le faire jusqu'en 2024. La poursuite de ces versements devrait se faire au nouveau rythme de 1,45 Mds d'euros par an, jusqu'en 2033, ce qui devrait réduire très significativement l'actif du FRR à cet horizon.

Ces décisions ont été prises avant que ne se développe un débat général sur le cantonnement et l'échéancier de remboursement de la dette Covid. On sait que ce débat n'a pas été conclusif⁶.

⁶ Voir sur ce point le [Rapport de la commission pour l'avenir des finances publiques](#), présidée par J. Arthuis, remis en mars 2021. Voir également les position exprimées par le Haut conseil du financement de la

- Pour ce qui est de la vitesse à laquelle devrait se faire la réduction de cette dette globale, cantonnée ou pas, les avis restent partagés entre la crainte d'un retour à des conditions moins favorables de refinancement de cette dette, qui incite à vouloir la dégonfler sans trop attendre, et la crainte que le retour à davantage de rigueur budgétaire ne vienne casser prématurément la reprise, comme cela avait été le cas dans la zone euro en 2011. Le plus raisonnable est d'avoir les deux préoccupations simultanément à l'esprit, et de les gérer de manière souple et pragmatique, sans s'enfermer dans une annonce de calendrier trop rigide.
- L'utilité du cantonnement reste également débattue. D'un côté, c'est donner des gages de crédibilité que d'isoler une part de la dette qu'on s'engage à rembourser. De l'autre côté, on peut arguer que ce cantonnement n'a qu'un intérêt limité si aucun objectif de contrôle n'est affiché sur le reste de la dette car *in fine*, c'est bien la crédibilité financière de l'ensemble des administrations publiques qu'il s'agit de préserver.

Par rapport à tous ces débats, on peut dire que les décisions prises en août 2020 en matière de dette sociale reviennent à un cantonnement de fait, et un échéancier de remboursement sur un peu plus d'une dizaine d'années de cette dette cantonnée, à partir de ressources propres de la sécurité sociale, qu'il s'agisse de la CRDS et de la CSG ou des transferts du FRR. Sans présager de ce que sera la gestion du reste de la dette Covid, le législateur a voulu donner le signal que sa composante sociale était sous contrôle et que les flux nécessaires à son amortissement avaient été d'ores et déjà programmés, à partir de ressources qui relèvent du champ de la protection sociale. L'autre option aurait été la mutualisation complète de l'ensemble des dettes Covid : celle de la Sécurité sociale serait venue gonfler l'endettement global des APU et son remboursement plus ou moins rapide se serait fait sur la base de ressources fiscales génériques sans grever *a priori* les ressources propres du secteur social.

Le Comité considère que la question du choix entre ces deux options pourra être réouverte pour les besoins de financement supplémentaires qui pourraient apparaître, si jamais il s'avère que le choc Covid s'avère plus coûteux pour les finances sociales que ce qui a été prévu à l'été 2020. Pour ce qui est de l'existant, il prend acte des décisions déjà prises, en relevant qu'elles vont conduire à une pression plus marquée sur l'ensemble des dépenses de Sécurité sociale que celle qu'on aurait eu avec une mutualisation globale de la dette Covid.

Dans le cas des retraites, la manifestation directe de cette pression sera le fait de ne plus pouvoir compter à terme que sur un faible reliquat de ressources au niveau du FRR. Il y a certes aussi les réserves des autres régimes, plus substantielles, même si elles ont été entamées par la crise, mais celles-ci ne sont pas fongibles entre régimes, et ils vont avoir naturellement tendance à continuer de les mobiliser pour solder les effets du choc sur leurs propres comptes.

Par ailleurs, la prolongation de la CRDS et du fléchage vers la CADES d'une part de la CSG éloigne l'idée de pouvoir recycler ces ressources dans le financement de dépenses sociales courantes. Là, il n'y a pas d'effet direct pour le système de retraite parce qu'il n'était pas le candidat le plus naturel au bénéfice d'une tel recyclage. Mais il y aura néanmoins un effet indirect : un autre candidat à l'utilisation de ces ressources était par exemple le financement du grand âge, et la crise a accru la prise de conscience des efforts

protection sociale, notamment dans sa [Note d'étape sur les finances sociales après la crise](#), publiée le 24 mars 2021. Le sujet a également été abordé par la Cour des comptes et le Haut Commissariat au Plan..

à fournir dans ce domaine. De nouveaux besoins ont été plus largement exprimés dans le domaine de la santé. Si ces efforts ne peuvent plus être financés par redéploiement de prélèvement existants, d'autres ressources devront être trouvées, et l'une des options peut être, justement, de rechercher des économies sur le poste des dépenses de retraite.

C'est de cette manière qu'on est amené à la question de la trajectoire structurelle souhaitable de ces dépenses de retraite. Même si les projections ne montrent qu'un impact ponctuel de la crise sur l'équilibre des retraites et même si des dispositions ont d'ores et déjà été prises qui devraient permettre d'apurer les déficits cumulés qui en résultent, on sortira de la crise avec une situation globale dégradée des finances publiques, une forte probabilité d'avoir à entretenir l'appui aux secteurs qui auront le plus de mal à s'en remettre, et la pression de nouveaux besoins, sans parler du coup d'accélérateur qui a été donné à la prise de conscience environnementale. C'est l'ensemble des dépenses existantes qui se retrouveront sous tension. Plus que la question de l'équilibre des retraites *stricto sensu*, qui, comme va le rappeler la section suivante, a un caractère en partie conventionnel, la question va être celle de la contribution des retraites à la stratégie globale des finances publiques, c'est sous cet angle qu'on l'abordera dans la section 2.3.

2.2. Quelle trajectoire en sortie de crise ? La question des déficits

Pour aborder cette question de la trajectoire en sortie de crise, c'est l'angle des déficits qui reste en général privilégié par les commentateurs, plutôt que l'indicateur de ratio retraites/PIB que tend en général à privilégier le COR. Il y a à cela une raison compréhensible. Un indicateur de ratio retraites/PIB n'envoie pas directement le message qu'une nouvelle réforme s'impose ou pas, alors qu'un indicateur de déficit envoie a priori un signal clair : un système par répartition doit être en effet être tendanciuellement équilibré en régime permanent, tout déficit appelle donc des mesures correctrices.

Le Comité partage cette position qu'un système de retraite ne peut-être durablement en déficit. Il y a certes un débat général sur le degré auquel les pouvoirs publics peuvent ou non financer leurs dépenses par un endettement plus ou moins durable, y compris hors de périodes aussi exceptionnelles que nous vivons actuellement. Mais il est préférable de réserver ce débat à des catégories de dépenses publiques autres que les dépenses de retraite. En particulier, l'argument répandu que l'endettement public génère spontanément la croissance qui permet de le rendre soutenable ne peut s'appliquer aux retraites. Quelle que soit leur utilité sociale, les dépenses de retraite ne peuvent se prévaloir du fait d'être des dépenses d'avenir à même de stimuler la croissance future, qui justifierait leur financement par endettement. Pour ces dépenses, il est préférable de s'en tenir à ce qui est le principe de la répartition : un financement des prestations courantes par les contributions courantes.

Dès lors que ce principe est posé et partagé, on attend des indicateurs de solde qu'ils envoient un message clair sur le besoin d'ajustement : si déficit il y a, il doit être résorbé, que ce soit par hausse de l'effort contributif ou la réduction des dépenses, cette dernière pouvant se faire via l'un et/ou l'autre des deux instruments que sont l'âge de départ en retraite et le niveau des pensions.

C'est avec cette lecture à l'esprit que le législateur de 2014 avait souhaité que le CSR suive, au titre de l'objectif de stabilité financière, « les soldes comptables des régimes projetés sur 25 ans, dans le cadre macroéconomique retenu par le programme de stabilité

en cours ». C'est le terme d'indicateur d'alerte que le CSR a proposé en 2019 pour caractériser ce rôle attendu des indicateurs de solde, terme que reprend le COR dans son rapport de cette année.

Mais, depuis la création du CSR, et plus particulièrement depuis le creusement imprévu des déficits qui était apparu en 2017⁷, cet exercice est rendu compliqué par le fait que ce n'est pas un seul indicateur de solde qui est disponible pour ce suivi, mais plusieurs, avec des messages pas forcément convergents, même si tous concordent sur l'existence de déficits à court terme. Il y a plusieurs voyants plutôt qu'un seul, certains restent durablement au rouge, pendant que d'autres repassent plus ou moins rapidement au vert, même lorsqu'on se place à hypothèses macroéconomiques données, les écarts entre ces hypothèses macroéconomiques venant ensuite se rajouter à l'incertitude sur le mode de calcul du solde.

Même si le CSR comme le COR se sont déjà beaucoup exprimés sur les raisons de cette situation, il est nécessaire de la commenter à nouveau.

Quelles seraient les conditions à réunir pour qu'un indicateur de solde joue pleinement son rôle ? Une condition suffisante serait d'avoir affaire à un système alimenté par un flux de ressources déterminé de manière stricte, ce qui est en principe la règle des systèmes de retraite par répartition : des cotisations des salariés et/ou de leurs employeurs en proportion prédéterminée des salaires bruts. Lorsque tel est le cas, une fois arrêtées les hypothèses démographiques et économiques, on est également capable de prévoir les dépenses et les ressources du système, et donc l'écart entre les deux, et d'en tirer les conclusions qui s'imposent quant à la nécessité d'ajustements paramétriques ou de refonte plus structurelle.

Or, pour une majorité de régimes (cf figure 2.2) on est très éloigné de ce cas, avec une grande variété de financements.

Tant que les autres financements s'appuient eux aussi sur des bases taxables bien identifiées, il reste encore possible d'en prévoir les évolutions à taux inchangés. Mais l'exercice est déjà moins pur que la projection de flux de cotisations dédiées à la retraite, car des impôts ou taxes affectées n'ont pas le même lien organique avec le système de retraite que ne l'ont ces cotisations : leur affectation peut très bien être remise en cause d'une période à l'autre.

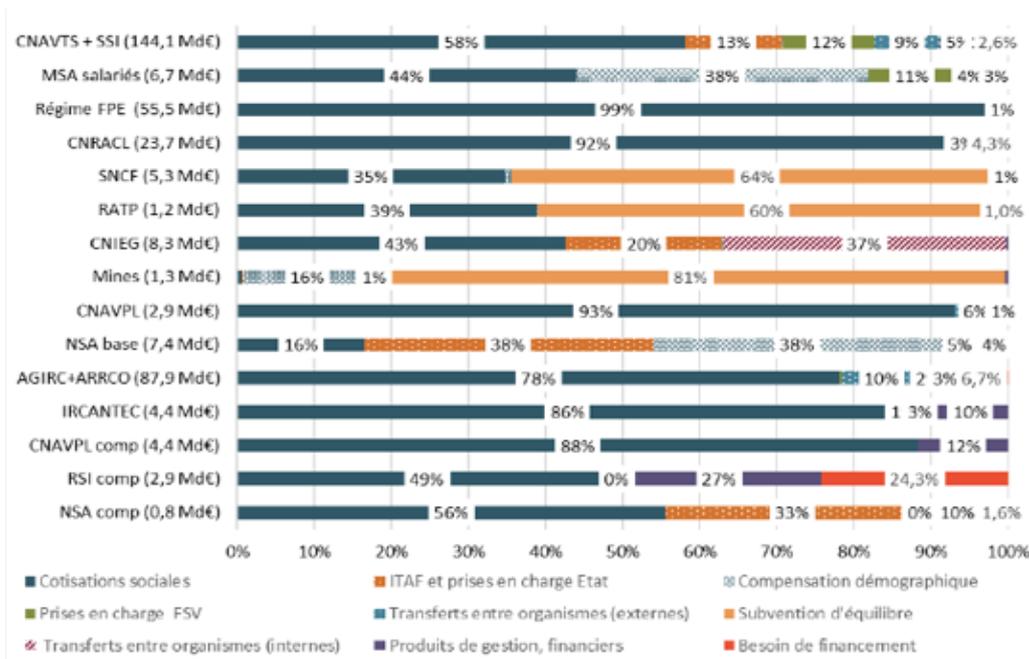
L'exercice est encore plus problématique lorsque certaines de ces ressources ont un caractère discrétionnaire : c'est le cas des subventions d'équilibre dont bénéficient certains régimes spéciaux, mais aussi de la contribution de l'employeur dans la fonction publique d'état, un régime qui est certes financé à 99 % par des cotisations, mais dans lequel la cotisation de l'employeur est ajustée chaque année pour faire apparaître le régime comme formellement équilibré.

Pour gérer tout cela, la section précédente a rappelé que ce sont trois conventions de calcul qui sont proposées par le COR.

- Soit considérer que l'équilibrage permanent des régimes concernés est une règle qui continuera d'être respectée dans le futur, c'est la convention « équilibre permanent des régimes » (EPR), s'entendant bien sûr au sens de « équilibrage permanent des régimes bénéficiant de subventions d'équilibre ». La limite de cette convention est de ne pas être informative du tout sur le besoin de revenir ou pas sur le calcul des pen-

⁷ Voir le rétrospectif en première partie du septième avis du comité.

Figure 2.2 - Structures de financement des principaux régimes en 2020.



Source : COR, Évolutions et perspectives des retraites en France, rapport annuel 2021 (figure 2.10, p. 86).

sions des régimes concernés, le solde ne jouant aucun rôle de signal d’alerte à leur égard, puisqu’il est nul par hypothèse. Mais cette convention n’est pas inintéressante pour autant car elle informe, en revanche, sur le sous-financement de l’ensemble des autres régimes.

- Soit considérer que l’État a certes vocation à continuer à subventionner ces régimes ou à cofinancer les retraites de ses anciens salariés, comme tout employeur se doit de le faire, mais uniquement en proportion constante soit de sa masse salariale et des montants de retraite servis par ces régimes subventionnés (convention TCC pour « taux de cotisation constant »), soit du PIB global considéré comme indicateur de la base taxable sur lequel appuyer ce financement (convention EEC pour « effort de l’État constant »).

Les valeurs cumulées de ces déficits sont redonnées sur le tableau 2.3, construit de la même manière que le tableau 1.5, mais pour des soldes dans lesquels sont neutralisées les composantes conjoncturelles 2020-2024 imputables au seul Covid qui étaient présentées sur le tableau 2.1. Par ailleurs, ces soldes cumulés sont ici rapportés soit à la masse des revenus d’activité soit à la masse des prestations, pour donner directement une idée des efforts qui seraient requis en taux de cotisation ou en dépenses pour la résorption de ces déficits.

Quels sont les messages qui en découlent et peut-on exprimer une préférence entre ces modes de calcul ?

La limite maintenant bien comprise de la convention TCC est de faire apparaître une situation d’autant plus déséquilibrée que, par ailleurs, l’État cherche à améliorer ses comptes par la modération de sa masse salariale. Clairement, quand ce type de politique est mise en œuvre, il faut plutôt s’intéresser à un indicateur de déficit global des APU qui prenne en compte les économies réalisées par ce biais.

Tableau 2.2 – Solde structurel moyen à l’horizon de 25 ans, en pourcentage de la masse des revenus d’activité et des prestations versées

en % de la masse des revenus d'activité	Taux de croissance à long terme --> des revenus		1,00%	1,30%	1,50%	1,80%
	sur la période -->		1,00%	1,25%	1,41%	1,65%
	Taux de chômage					
	de long terme	sur la période				
Convention EEC	7,0%	7,6%	-0,1%	0,2%	0,4%	0,6%
Convention TCC	7,0%	7,6%	-1,2%	-1,0%	-0,8%	-0,5%
Convention EPR	7,0%	7,6%	-0,9%	-0,7%	-0,5%	-0,3%

en % des prestations versées						
Convention EEC	7,0%	7,6%	-0,4%	0,6%	1,2%	2,2%
Convention TCC	7,0%	7,6%	-4,1%	-3,3%	-2,7%	-1,8%
Convention EPR	7,0%	7,6%	-3,1%	-2,3%	-1,9%	-1,1%

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2021 », tableau 2.19 (p.128).

Restent donc les indicateurs EPR et EEC, dont les messages restent contrastés : quasi-équilibre avec l’indicateur EEC et déficits persistants avec l’indicateur EPR. Comment mettre ces messages en cohérence ?

- L’indicateur EPR a l’intérêt de nous alerter d’un problème de sous-financement structurel des régimes ne bénéficiant pas de subventions d’équilibre, un message important qu’il convient de mettre en avant.
- L’indicateur EEC nous dit que ce sous-financement pourrait être évité avec un effort constant de l’État en part de PIB, mais ceci passerait donc par un redéploiement des flux financiers : moins de ressources fiscales requises, à terme, pour l’équilibrage des régimes de fonctionnaires et des régimes bénéficiant de subventions d’équilibre, notamment, pour les fonctionnaires, grâce à la baisse des taux de remplacement, avec réorientation des points de PIB ainsi libérés en faveur des régimes que l’indicateur EPR présente comme déficitaires. Mais ceci voudrait dire qu’on renonce à ce que ces ressources fiscales soient affectées à d’autres usages.

En fait, derrière le choix de mettre en avant l’un ou l’autre de ces deux indicateurs, il y a des visions différentes de ce que peut ou doit-être l’effort global en faveur des retraites, qui s’expriment mieux en termes de trajectoire du ratio retraites/PIB.

- a) Soit juger que le niveau un peu inférieur à 13,5 % auquel ces dépenses devraient redescendre en sortie de crise est un niveau adéquat que la collectivité est en mesure de financer en combinant cotisations et ressources fiscales sans pénaliser le financement des autres besoins sociaux. Dans ce cas, on peut considérer que le système est proche de l’équilibre, c’est le message de l’indicateur EEC.
- b) Soit considérer que c’est un niveau de dépense trop élevé et qu’il serait donc bon que les ressources qu’on pourra libérer au niveau des régimes actuellement subventionnés soient réorientées vers d’autres dépenses ou la stabilisation de l’endettement public global. Le système apparaît alors en déficit sur les 25 prochaines années. Par rapport à une telle norme de dépense, le système apparaît bien

déséquilibré à l'horizon des 25 prochaines années, avant un éventuel redressement. Il faut essayer de réduire ce déficit sans attendre la baisse spontanée des retraites en part de PIB qui, sous l'hypothèse d'une croissance suffisamment rapide, devrait découler à terme des réformes passées.

Le CSR n'a pas plus que le COR vocation à dire laquelle de ces trajectoires doit être suivie, puisqu'il s'agit d'un choix totalement politique, mais il peut contribuer à éclairer le choix entre ces options, en discutant de leurs conséquences, et en précisant ce que pourraient être leurs modalités de mise en œuvre.

2.3. Quelle trajectoire en sortie de crise ? L'approche par le ratio retraites/PIB

Pour aborder en ces termes cette question de la sortie de crise, il n'est pas inutile de revenir sur l'ensemble de ce qui a déjà été fait dans le domaine de la retraite, depuis que le processus de réforme a été enclenché au tournant des années 1990. On l'avait déjà fait en préambule de l'avis de l'année dernière, on le fait à nouveau, même si c'est de manière plus ramassée. La question des retraites est un sujet qui impose de se projeter dans le futur, mais elle gagne aussi à être remise en perspective historique : les trajectoires à envisager s'apprécient mieux au regard du chemin déjà parcouru.

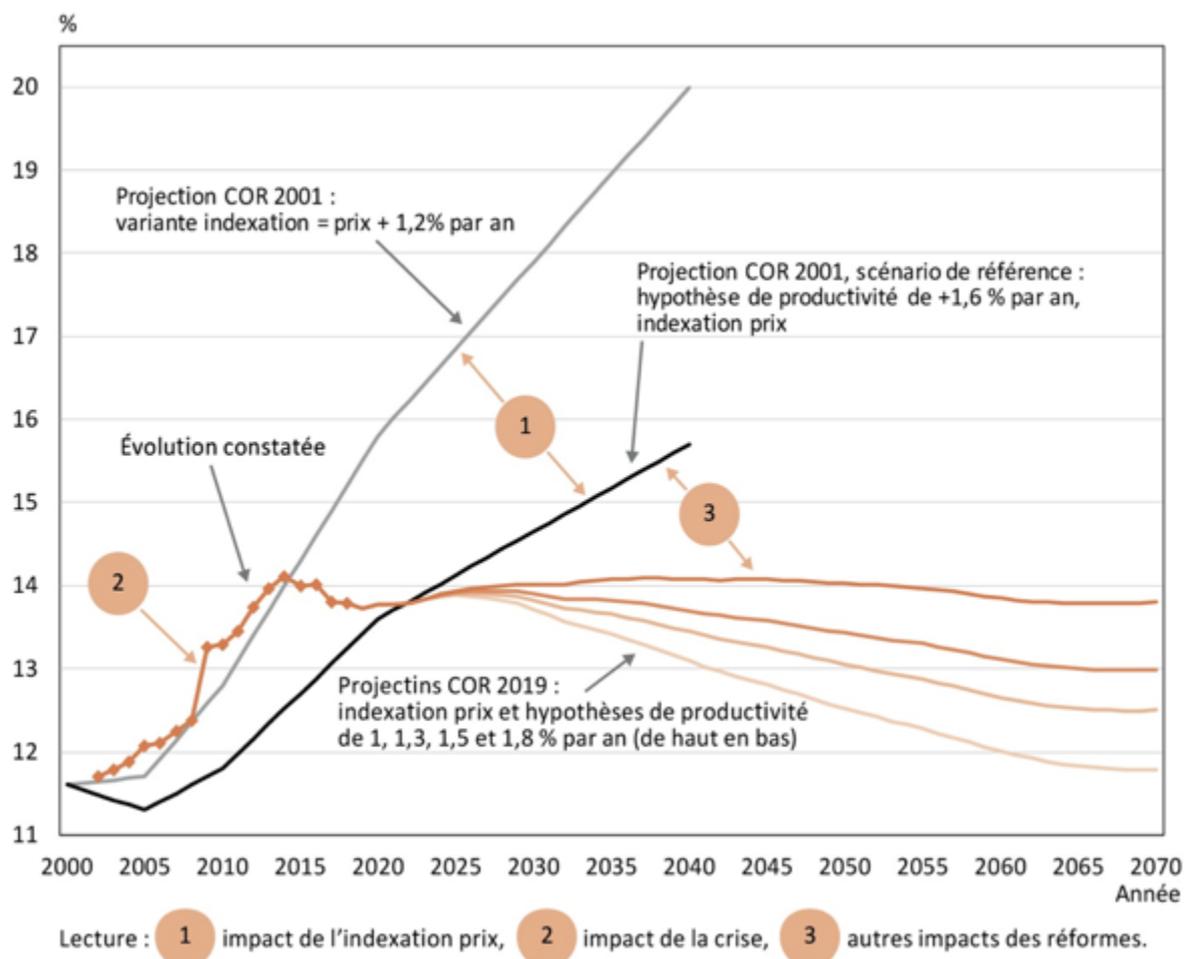
Que nous dit le retour en arrière ? Lorsqu'a démarré la prise de conscience de la nécessité d'adapter le système de retraite à la nouvelle donne démographique, dans les années 1980, les retraites représentaient environ 11 % du PIB. Si aucune réforme n'avait été mise en œuvre, comme le rappelle le rapport du COR, et comme l'illustre également la figure 2.4, ce ratio serait monté aux alentours de 20 % soit, à ressources inchangées, des déficits de l'ordre de 9 points de PIB, sans commune mesure avec les déficits résiduels dont on débat aujourd'hui. Une telle croissance découlait mécaniquement du quasi-doublement attendu du ratio des 60 ans et plus aux 20-60 ans. On pourra noter au passage que, à l'époque, la question de la précision des projections et des conventions comptables de calcul de ces déficits se posait beaucoup moins qu'aujourd'hui : vu leur ampleur, le fait qu'ils ne soient mesurés qu'à plusieurs dixièmes de points près était un sujet secondaire. C'est au fur et à mesure qu'on s'est rapproché de l'équilibre que cette question de la marge d'erreur sur les prévisions a commencé à émerger.

Actuellement, hors effet de la crise, la part des retraites dans le PIB est d'environ 13,5 %. Comment pourrait se justifier la position a) consistant à considérer qu'il s'agit d'un niveau de référence dont il conviendrait de ne plus trop s'écarter, à la hausse aussi bien qu'à la baisse ? D'après les projections du COR, ce qui permet la stabilisation à ce niveau est la conjonction d'une remontée de l'âge de liquidation vers 64 ans et d'une décrue du niveau de vie relatif des retraités, actuellement légèrement au-dessus de 100 %, et qui redescendrait aux alentours de 85 %, sans qu'il y ait besoin de mesures nouvelles même dans l'hypothèse de croissance faible à 1 % par an.

Si telle était l'orientation prise, ceci voudrait dire qu'on aurait *in fine* réussi à gérer la réponse à la nouvelle donne démographique en recourant à parts à peu près équilibrées entre les trois leviers dont dispose un système de retraite par répartition :

- un peu moins de trois points de PIB de hausse de l'effort de financement, déjà engrangés, au lieu des neuf points qu'il aurait fallu si rien d'autre n'avait été fait ;

Figure 2.4 - Projection de dépenses de retraite en part de PIB : comparaison des rapports 2001 et 2019 du COR.



Lecture : la projection de 2001 avec indexation prix+1,2% par an donne une idée de ce qu'aurait été la trajectoire des dépenses à règles de calcul proches de ce qu'elles auraient été sans aucune réforme, y compris un maintien de l'indexation sur les salaires. La projection de 2001 avec indexation prix était la projection de référence du même rapport de 2001. L'écart entre les deux courbes donne l'effet de l'indexation prix. Les courbes 2019 montrent comment la trajectoire 2000-2019 avait dévié de ces projections, les réformes ayant eu un rendement moindre qu'attendu, incluant l'effet de la crise de 2008-2009. En revanche, ce rapport 2019 prévoyait une stabilisation ou une décade à partir du niveau ainsi atteint, avec l'impact progressif des réformes de 2003, 2010 et 2014, et un effet de l'indexation prix d'autant plus marqué qu'on retient une hypothèse de productivité favorable.

Source : Population et sociétés 574, INED, février 2020, d'après rapport 2001 et 2019 du COR.

- une remontée de l'âge de la retraite assez significative, qui, sous les nouvelles hypothèses de mortalité, fait certes régresser la durée de la retraite en fraction de la durée de vie adulte, mais sans l'empêcher de rester à peu près stationnaire en niveau absolu, hormis le contrecoup de la bosse dont ont bénéficié les générations parties avant les effets de la réforme de 2010, mis en évidence *supra* sur la figure 1.18.
- et enfin une baisse de niveau de vie relatif des retraités certes importante, mais qui la laisserait significativement au-dessus de ce qu'elle était encore dans les années 1970, comparable aux niveaux aujourd'hui observés dans la plupart des pays développés, et correspondant bien sûr à des niveaux de vie absolus bien plus élevés que ceux de ces années 1970, compte tenu de la croissance économique intervenue entre temps.

Si on penche à l'inverse pour la thèse que ce niveau de 13,5 % est trop élevé et devrait être réduit, d'un montant qui serait à déterminer, il y a l'argument qu'avoir atteint ce niveau n'a pas été le résultat d'une volonté politique, mais plutôt le résultat d'une hausse plus forte qu'initialement escompté entre 2000 et 2015, résultant de deux facteurs : d'une part, le fait que les dépenses ont évolué plus rapidement qu'anticipé, car les réformes de 1993 et 2003 n'auraient pas été assez dimensionnées pour contenir le démarrage de la vague de départ en retraite des premiers baby-boomers, à compter de 2006 et le « rendement » de l'indexation sur les prix a été moindre que prévu, lié au fait que le fait que le PIB a progressé moins rapidement que prévu, notamment sous l'effet de la crise de 2008-2009.

Le sous-dimensionnement des réformes de 1993 et de 2003 aurait résulté du fait que le relèvement de la condition de durée d'assurance pour l'obtention d'une retraite à taux plein est une mesure à effet progressif : dans un premier temps, elle n'a que faiblement impacté les âges effectifs de départ, compte tenu du nombre encore important d'individus qui arrivaient à l'âge de 60 ans avec un nombre de trimestres supérieur aux 40 années que prévoyait la réforme de 2003, et encore aux 41,75 années auxquelles devait amener la réforme de 2003. Sur ce point, la réforme de 2010 a eu un impact beaucoup plus marqué, avec pour résultat le coup d'accordéon sur la durée de la retraite qu'on vient de mentionner, mais elle n'a pas remédié au fait que la décennie 2010 a été marquée par un très faible dynamisme des revenus d'activité, ayant mécaniquement conduit à retarder le mouvement de repli du pouvoir d'achat relatif des retraités. Dans le premier rapport du COR de 2001, tel que calculé à l'époque, le ratio pension nette moyenne/salaire net moyen était projeté en baisse régulière dès le début de la décennie 2000, de 0,78 à cette date à 0,74 en 2010, 0,70 en 2020 et 0,64 en 2040⁸. Or, comme le montraient plus haut les figures 1.10 et 1.12, le niveau de vie relatif des retraités a plutôt été en hausse entre 2010 et 2014, la baisse qui a suivi, sous l'effet des augmentations de CSG et des mesures de désindexation ayant juste commencé à corriger ce mouvement lorsque la crise en cours est survenue.

Sur la base de ces éléments, ce qu'on a qualifié de position b) consiste donc à considérer que la situation actuelle est surtout le résultat d'un retard pris dans la réponse au choc démographique, qu'un ré-ajustement semble certes se dessiner à terme même dans des hypothèses de croissance modérée, mais qu'il conviendrait de l'accélérer, que ce soit pour contribuer au désendettement global ou parce qu'on considère que de la marge doit être regagnée pour le financement d'autres besoins collectifs. Cet argumentaire peut aussi s'appuyer sur le fait que le système de retraite français est globalement plus favorable que dans la plupart des pays comparables même si, de manière paradoxale, il n'est pas ressenti comme tel par la population (cf encadré 2).

Bien évidemment, on peut ajouter à ces positions a) et b) une position c) selon laquelle les efforts que les réformes passées ont prévu d'imposer aux retraités futurs risquent de se montrer trop importants à terme, et qu'il faudra donc savoir les assouplir, au prix d'un nouvel accroissement des retraites en part de PIB. Mais il s'agit d'un débat relatif au plus long terme et, si on est amené un jour à envisager une telle option, il faudra indiquer quels prélèvements on se proposera d'augmenter pour que le système de retraite reste un système par répartition dans lequel les retraites sont financées par les

⁸ COR (2001), *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations : orientations et débats*, La documentation française (p. 135).

Encadré 2 : quelques points de repère internationaux

Parallèlement à ses exercices annuels de projection, le COR publie régulièrement des rapports thématiques. En décembre 2020, il a publié un rapport faisant le point sur les situations comparées des systèmes de retraite en France et dans 10 autres pays : sept pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) et trois pays non européens (Canada, États-Unis et Japon). Le tableau 2.3 en résume les principaux messages.

Tableau 2.3 – Caractéristiques du système de retraite et ressenti de la situation des plus âgés en France et dans 10 autres pays développés

	Allemagne	Belgique	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède	Canada	États-Unis	Japon
Part des dépenses de retraite dans le PIB (2017)											
- Publiques	10,2%	10,5%	10,9%	13,6%	15,6%	5,2%	5,6%	7,2%	4,8%	7,1%	9,4%
- Privées	0,8%	1,1%	0,3%	0,3%	1,1%	4,6%	5,2%	3,1%	5,5%	5,3%	2,5%
- Totales	11,0%	11,6%	11,2%	13,9%	16,7%	9,8%	10,8%	10,3%	10,3%	12,4%	11,9%
Age d'ouverture des droits	65,75	65,00	65,00	62,00	67,00	66,25	66,00	62,00	60,00	62,00	63,00
Age effectif moyen de sortie du marché du travail (2018)											
- Femmes	63,4	60,1	61,6	60,6	61,0	63,9	62,7	63,5	65,1	66,1	69,3
- Hommes	64,0	61,6	62,1	60,8	63,3	65,2	64,7	66,4	65,5	67,9	70,8
Durée moyenne espérée de la retraite (2018)											
- Femmes	22,5	25,5	26,6	26,9	25,7	23,4	22,2	21,3	23,0	19,8	21,0
- Hommes	19,1	21,1	21,7	22,7	20,7	18,6	18,9	18,0	18,9	16,4	15,5
Niveau de vie des seniors rapporté à celui de l'ensemble de la population (2016)											
- 65 et plus	88,6%	79,7%	95,3%	103,2%	99,6%	85,6%	83,6%	85,5%	90,5%	93,8%	87,8%
- De 66 à 75	92,5%	84,1%	102,9%	107,6%	107,8%	91,2%	90,6%	97,0%	94,1%	102,1%	89,7%
- Plus de 75	85,1%	74,9%	86,9%	97,7%	91,4%	76,9%	73,9%	68,1%	84,9%	80,9%	85,5%
Rapport interdécile du revenu disponible après impôts et transferts (2017)											
- 65 et plus	3,2	2,6	3,8	3,0	3,7	2,4	3,9	3,1	3,5	6,9	5,0
- Population totale	3,7	3,4	4,8	3,4	4,7	3,4	4,3	3,3	4,1	6,2	5,2
Taux de pauvreté monétaire (2017)											
- 65 et plus	10,2%	7,8%	10,2%	3,6%	9,7%	3,1%	15,3%	11,3%	12,2%	23,1%	19,6%
- Population totale	10,4%	10,1%	14,8%	8,1%	13,9%	8,3%	11,9%	9,3%	12,1%	17,8%	15,7%
Taux de privation matérielle sévère (2018)											
- 65 et plus	2,4%	1,7%	3,4%	2,8%	7,2%	1,6%	1,4%	0,1%			
- Population totale	3,1%	5,0%	5,4%	4,7%	8,5%	2,4%	4,6%	1,6%			
Niveau de satisfaction dans la vie des personnes de 65 et plus relatif à l'ensemble de la population (2016)	100%	101%	100%	99%	97%	100%	103%	105%			
Opinion moyenne sur le niveau de vie des retraités (0= extrêmement mauvais à 10= extrêmement bon, année 2016)	5,3	5,5	4,5	4,4	4,0	6,2	5,0	4,3			
% d'opinions négatives sur la capacité de continuer son travail jusqu'à l'âge de 60 (2015)	18%	34%	24%	41%	18%	25%	24%	18%			

Sources : Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger, Rapport du COR, décembre 2020. Les données des trois dernières lignes sont issues de la vague 2016 de l'European Social Survey, les autres données sont reprises de l'OCDE ou d'Eurostat.

Parmi les pays sous revue la France se place en deuxième position en termes de part des dépenses de retraite dans le PIB (13,9 %), derrière l'Italie (16,7 %). C'est au Pays-Bas que cette part est la plus basse

(9,8 %), y compris après prise en compte des retraites privées, qui y représentent près de la moitié des dépenses totales.

Ce niveau élevé de dépenses ne s'explique pas par une structure démographique moins favorable. Il résulte d'un niveau plus élevé de droits, aussi bien en termes de durée de la retraite que de niveau de vie relatif des retraités. En 2016, la France était le seul des onze pays à avoir un niveau de vie moyen de plus de 65 ans supérieur à celui de l'ensemble de la population. Et c'est en France que la durée espérée passée en retraite était la plus forte en 2018, pour les hommes comme pour les femmes. Mais ce qui est déterminant pour la durée de la retraite est l'âge effectif de sortie du marché du travail, davantage que l'âge d'ouverture des droits. Certains pays affichent des âges d'ouverture des droits très supérieurs à celui de la France, mais les individus quittent le marché du travail plus tôt que cet âge. A l'inverse, d'autres pays ont des âges d'ouverture des droits inférieurs (Canada), identiques (États-Unis) ou faiblement supérieur (Japon) à celui de la France, mais avec des départs effectifs bien plus tardifs.

La France fait aussi partie des pays où l'inégalité de niveau de vie est la plus faible au sein de la population retraitée, une fois prises en comptes non seulement les retraites, mais aussi les autres prestations et les prélèvements sociaux et fiscaux : le niveau de vie à partir duquel on entre dans la catégorie des 10 % de retraités les plus riches est le triple de celui en-dessous duquel on est dans les 10 % les plus pauvres. Ce ratio est légèrement inférieur à ce qu'il est pour la population prise dans son ensemble (3,4). C'est aux États-Unis que ce ratio est le plus élevé, aussi bien pour les retraités que pour la population prise dans son ensemble (respectivement 6,9 et 6,2), ce pays étant le seul pays dans lequel l'inégalité est plus élevée parmi les 65 ans et plus que pour l'ensemble de la population, ceci pouvant toutefois tenir aux situations de maintien en activité après 65 ans.

Le niveau relatif élevé des retraites combiné aux filets de sécurité de type ASPA expliquent le faible niveau de la pauvreté monétaire des plus de 65 ans en France. Il n'y a qu'aux Pays-Bas qu'elle est plus basse, ce pays compensant le faible niveau moyen de ses retraites par une distribution plus comprimée, avec un ratio interdécile de seulement 2,4.

La position de la France est moins avantageuse en termes de pauvreté en conditions de vie, mesurée par taux de privation matérielle sévère, c'est-à-dire le pourcentage de personnes ne pouvant se procurer au moins quatre biens/services dans une liste de neuf qui sont considérés par la plupart des individus comme souhaitables, voire nécessaires, pour avoir un niveau de vie acceptable. Pour cet indicateur, la France est à la sixième place parmi les huit pays européens sous revue. Cette pauvreté en conditions de vie y reste néanmoins plus faible qu'en population générale et également plus faible que la pauvreté monétaire.

La position de la France est également moins favorable en termes de ressenti des conditions de vie. D'après l'*European Social Survey*, les retraités français expriment une satisfaction dans la vie un peu plus faible que l'ensemble de la population. Avec l'Italie, elle est le seul des huit pays européens à être dans ce cas. Les deux pays partagent donc ce paradoxe d'un niveau de vie relatif élevé associé à un plus faible bien-être ressenti. L'opinion moyenne sur le niveau de vie des retraités y est également plus pessimiste qu'ailleurs, avec une note de 4,4 sur une échelle allant de 0 à 10, contre 6,2 aux Pays-Bas. C'est enfin en France qu'on observe la plus forte crainte de ne pas pouvoir se maintenir dans son emploi jusqu'à l'âge de 60 ans.

contributions des actifs du moment, en apportant la preuve qu'on sait les accroître sans effets d'éviction sur les autres dépenses collectives qu'il sera à ce moment-là nécessaire de préserver ou développer.

2.4. Les implications en termes d'équité intergénérationnelle

Dans ce débat sur le niveau souhaitable des dépenses de retraite, on se réfère souvent à des considérations d'équité intergénérationnelle. A la limite, s'il existait un critère d'équité intergénérationnelle bien défini et partagé, il suffirait de sélectionner

celle des trois politiques a), b) ou c) qui le respecterait le mieux. Les choses sont malheureusement moins tranchées que cela et quelques mises au point s'imposent sur ce sujet, compte tenu de sa montée en force dans le débat public. Les considérations d'équité intergénérationnelle doivent entrer en ligne de compte, mais une réflexion préalable s'impose sur ce que recouvre ce terme, ses interactions avec la question de l'équité intragénérationnelle, et les contraintes qui découlent du fonctionnement même du système de retraite.

Si on entend par équité intergénérationnelle le fait qu'il faut assurer à chaque date des niveaux de vie aussi comparables que possible aux retraités qu'au reste de la population, on peut effectivement trouver anormal que celui des premiers soit actuellement supérieur et dire que ceci plaide pour un retour rapide à la parité.

Ce genre d'ajustement paraîtra encore plus légitime si les séquelles de la crise en cours devaient se traduire par un nouveau saut durable à la hausse du niveau de vie relatif des retraités, car il n'y a pas de raison que ces séquelles soient uniquement supportées par les actifs, et tout particulièrement par les plus jeunes d'entre eux. Cette idée est d'autant plus présente dans le débat public que c'est principalement pour la protection des plus âgés qu'ont été mises en place les restrictions d'activité qu'on a aura connues en 2020 et 2021.

En même temps, la difficulté d'une politique d'abaissement généralisé du pouvoir d'achat relatif des retraités est son effet plus fortement ressenti pour les basses retraites. Le message que le niveau de vie des retraités est plus élevé que celui des actifs est un message en moyenne. Même si la distribution des niveaux de vie est moins inégalitaire pour les seniors que pour l'ensemble de la population et même si leur taux de pauvreté est plus faible que celui de la population générale, les conclusions rapides qui sont souvent tirées des raisonnements en moyenne ne peuvent s'appliquer aux retraités les moins favorisés, qui ont toutes les raisons de ne pas se voir comme indûment privilégiés.

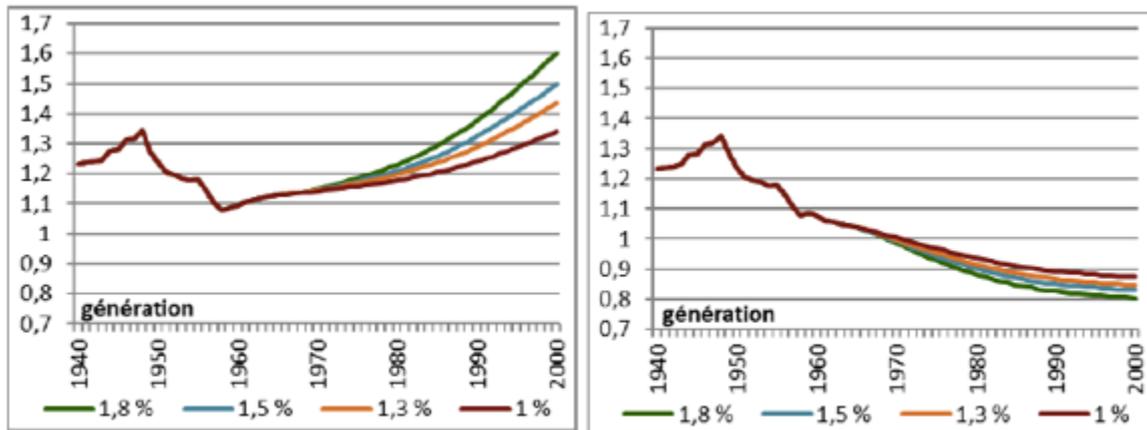
Ceci vaut *a fortiori* pour le plus long terme avec la prévision d'un ratio de niveau de vie relatif retombé significativement en dessous de 100 %. Si ce n'est pas le seuil de 100 % qui est la norme, la question est de savoir à quel point il serait « juste » de voir ce niveau redescendre et s'il faut faire en sorte que cette redescente soit modulée selon le niveau de la retraite ou des revenus passés, pour éviter que ne revienne le phénomène de pauvreté des seniors dont la France était progressivement sortie dans les années 1970 et 1980.

En l'état, le principal garde-fou qui existe pour éviter que cette baisse ne fasse remonter le taux de pauvreté des seniors est celui d'une ASPA calée sur le seuil de pauvreté et donc indexée sur les salaires plutôt que les prix, mais dans ce cas avec un risque de forte compression de la base de la distribution des retraites, bien documenté dans le rapport du COR. Ceci pose un autre problème de justice sociale, celui de la différenciation entre retraités bénéficiant de l'ASPA en ayant peu travaillé et cotisé et retraités ayant travaillé et cotisé toute leur vie à de faibles niveaux de salaires. Le ratio entre retraite pour une carrière complète au SMIC et ASPA est actuellement à peine supérieur à un, il passerait rapidement en dessous de un si l'ASPA était indexée sur le salaire moyen par tête (figure 2.5.b), ce qui signifie que l'ancien smicard serait d'office au minimum vieillesse, sans que le minimum contributif ne lui apporte plus aucun bénéfice, s'il n'est pas indexé sur davantage que les prix. L'écart se recreuserait en revanche avec une ASPA indexée sur les prix, mais c'est celle-ci qui perdrait de ce fait son rôle de pro-

Figure 2.5 - Pension nette à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au SMIC, comparée au montant de l'ASPA, selon hypothèse d'indexation de ce dernier.

a- ASPA indexée sur les prix

b- ASPA indexée sur le salaire moyen par tête



Source : Rapport 2021 du COR, figure 4.16 p. 201, calculs du modèle CALIPER de la Drees.

tection contre le risque de pauvreté, puisque le seuil de pauvreté, lui, évolue comme le niveau de vie médian.

Plus globalement, au-delà de la seule articulation de l'ASPA et du MICO et de la recherche de bonnes règles d'indexation de l'une et de l'autre, c'est l'architecture d'ensemble du système de protection des retraités à faible revenu qui est un sujet à creuser et qui le sera d'autant plus qu'on assisterait à un tassement vers le bas de la distribution des taux de remplacement.

Ces difficultés ayant été rappelées, que dit une autre approche de l'équité intergénérationnelle, celle qui se contente de considérer que le système est juste dès lors qu'il offre à chaque génération un égal retour sur ses cotisations, i.e. la transposition au niveau intergénérationnel du principe intragénérationnel d'égal retour pour chacun sur chaque euro cotisé ?

Ce critère est un critère qu'on ne peut pas non plus ignorer, mais dont on ne peut se contenter pour autant.

D'un côté, ce retour sur cotisation est un indicateur qu'il convient en effet de prendre en compte : il serait anormal qu'une génération qui a été globalement favorisée par l'histoire bénéficie par surcroît d'un taux de retour anormalement élevé sur son effort contributif passé, tandis que d'autres générations auraient la double peine de carrières peu avantageuses et d'un faible retour sur l'effort contributif consenti durant ces carrières.

Pour autant, ceci ne plaide pas pour l'égalisation intergénérationnelle de ces taux de retour. Idéalement, c'est l'inverse qu'on souhaiterait avoir : des taux de retour plus importants pour les générations dont les carrières ont été pénalisées par l'histoire, exactement comme le principe d'égal retour sur cotisation doit être modulé en

intragénérationnel par des prestations non contributives pour servir des retours effectifs plus élevés aux individus les plus défavorisés.

Là, le problème est que la mise en œuvre de ce critère doit faire avec les contraintes qui découlent du fonctionnement même de la répartition. Dans un système par répartition stabilisé le taux de retour par génération est contraint par la croissance économique, de même que le taux de retour d'un système par capitalisation est contraint par le niveau des taux d'intérêt. La différence entre capitalisation et répartition est que, en capitalisation, c'est dès les premières générations que joue la contrainte du taux d'intérêt, puisque chaque génération cotise pour elle-même. En répartition, en revanche, les premières générations bénéficient d'un taux de retour très élevé puisqu'elles touchent une pension en n'ayant pas ou très peu cotisé.

Les retraités de l'après-guerre en ont effectivement profité, mais sans pour autant avoir bénéficié de pensions très élevées, le système de l'époque était bien moins généreux que le système actuel, tant en termes d'âge de liquidation que de niveau des pensions.

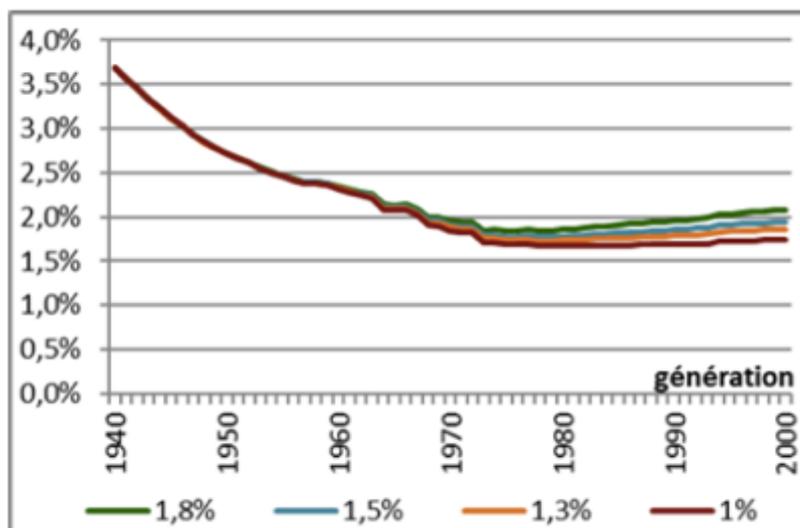
Après-cela, les générations suivantes peuvent encore bénéficier de retours plus élevés que la croissance économique si la taille du système continue de s'accroître en part de PIB. Mais ceci ne peut durer infiniment, le rendement du système doit tôt ou tard converger vers le taux de croissance de l'économie.

De cela découlent plusieurs messages.

- D'abord la nécessité de ne pas regarder que le retour sur cotisation : les premières générations de retraités ont été très avantagées au titre de ce critère, mais sans avoir du tout bénéficié de retraites confortables.
- Ensuite le fait que, à l'aune de ce critère-là, toutes les réformes qui stabilisent les retraites en part de PIB sont amenées à traiter de la même manière les générations du régime permanent : ces générations seront certes confrontées à des rendements variables, fonctions de la croissance démographique et économique, mais la chronique de taux de rendement sera la même qu'on ait choisi de stabiliser le système à 10, 12 ou 15 points de PIB : ce critère n'est donc pas déterminant pour choisir la taille ultime du système.
- Et que la seule marge d'arbitrage dont on dispose donc entre le point de départ et ce point d'arrivée est le chemin suivi pour la transition : là, vis-à-vis de ce critère, il faut surtout éviter des fluctuations transitoires de la taille du système qui assureraient des rendements plus élevés à des générations par ailleurs déjà favorisées par l'histoire.

Ce dernier point ramène aux craintes exprimées quant à un système qui serait en train de passer par un maximum en part de PIB pour redécroître ensuite. C'est un argument en faveur du statu quo à 13,5 %. Mais, il faut le relativiser. Il existe une marge de redécroissance de ce ratio retraites/PIB qui n'empêcherait pas les générations concernées de quand même bénéficier en moyenne d'un retour positif sur leurs cotisations. Il n'y aurait de cotisation à perte, au sens d'un rendement négatif, que si les dépenses de retraite régresaient en niveau absolu, leur part dans le PIB décroissant plus vite que le PIB ne s'accroîtrait. Là, c'est clairement une évolution que l'équité intergénérationnelle devrait commander d'éviter puisque certaines générations toucheraient moins que ce qu'elles ont contribué dans le passé, ce qui serait vu comme une rupture du contrat implicite de la répartition. Mais elle n'est pas dans le spectre des scénarios actuellement envisagés par le COR. Le graphique 2.6 montre ainsi des estimations du retour par génération pour un des cas-types du COR, qui reste significati-

Figure 2.6 - Retour sur effort contributif (taux de rendement interne), selon la génération, pour un salarié non-cadre du secteur privé à carrière complète (cas-type 2)



Source : Rapport 2021 du COR, figure 4.9 page 190.

vement positif quel que soit le scénario de croissance retenu, avec un rendement qui est même plus favorable dans les scénarios où les retraites décroissent le plus en part de PIB, grâce au fait que ces scénarios sont ceux où le PIB croît le plus vite, l'effet taille du PIB l'emportant sur l'effet part des retraites dans le PIB. Bien évidemment, le message obtenu sur ce cas-type demanderait à être complété par des études plus systématiques en population générale, mais il illustre bien la mécanique générale d'évolution des taux de rendement par génération.

Au total, pour conclure sur cette analyse en termes d'équité, ce qu'on peut dire est qu'on ne dispose pas d'un critère d'équité à la fois inter et intra-générationnel qu'il suffirait d'appliquer mécaniquement pour sélectionner « la » trajectoire optimale du système de retraites. Il y a coexistence de plusieurs critères, une impossibilité de tous les satisfaire simultanément et intégralement, et donc une marge importante de choix purement politique correspondant à autant de pondérations possibles de ces critères.

La seule recommandation stricte qu'on puisse faire est d'éviter que n'apparaissent des formes d'inéquité flagrantes entre ou à l'intérieur des générations.

- Un niveau de vie instantané des retraités sensiblement plus élevé que celui des actifs peut en être une, *a fortiori* s'il résulte d'impacts différenciés de la crise sur les actifs et les retraités, avec un système qui ne protégerait que les seconds. Mais, il faut évidemment se garder d'appliquer à l'ensemble des retraités un constat sur les niveaux de vie qui ne porte que sur des moyennes.
- Et, pour ce qui est du retour sur cotisations, une fois admis qu'il doit *in fine* se caler sur la croissance économique, il faut surtout éviter des à-coups intergénérationnels de ce rendement et *a fortiori* le fait que certaines générations pourraient être amenées à cotiser à perte. Mais ce risque-là semble à ce stade écarté dans la large gamme de scénarios actuellement considérés par le COR. Il n'y aurait cotisation à perte que si on

était amenés à réduire la taille relative du système dans un contexte de très faible croissance voire de stagnation économique.

Bien évidemment aussi, ces considérations intergénérationnelles propres au système de retraites doivent tenir compte de ce qui est fait dans les autres domaines à enjeu intergénérationnel, tels que l'éducation, l'insertion professionnelle, la soutenabilité environnementale. Un défaut de contrôle sur les dépenses de retraite courantes qui ne serait pas générateur de grosses inéquités intergénérationnelles du point de vue de la retraite *stricto sensu* peut en avoir de bien plus marquées s'il a des effets d'éviction sur les dépenses d'avenir dont dépendent les conditions de vie des générations futures. Si de tels effets existent, c'est un argument en faveur de la limitation des dépenses de retraite.

2.5. Ajuster les dépenses ou les recettes : brève revue des modalités pratiques

Sur ces bases, et pour caractériser un peu mieux ce que pourraient impliquer les options a) ou b) on peut tirer parti du fait qu'elles correspondent à peu près, respectivement, aux objectifs d'équilibrage du système au sens de la convention EEC et au sens de la convention EPR, les deux conventions de calcul des déficits qu'on a présentées comme les plus pertinentes, deux politiques dont le COR a évalué ce qu'elles impliqueraient soit pour l'âge de liquidation soit pour le niveau des retraites.

- Se caler sur les ressources de la convention EEC correspond peu ou prou au scénario de la stabilisation des retraites en part de PIB, au niveau auquel elles sont supposées spontanément redescendre en sortie de crise.
- Se caler sur les ressources de la convention EPR correspond à un scénario dans lequel l'État ne ferait pas plus que continuer à assurer l'équilibre des régimes à subvention d'équilibre, en supposant par ailleurs que se réalise la trajectoire de taux de remplacement de la fonction publique issue de l'hypothèse sur la politique de primes. Les autres régimes ne bénéficieraient dans le futur que de leurs cotisations et des impôts ou taxes affectées dont ils bénéficient actuellement, sans mises en place de nouveaux transferts.

Les figures 2.7a et b donnent les profils de ces flux de ressources dans les deux cas de figure. Ils ne dépendent que marginalement des hypothèses de croissance. Dans le premier cas, on est sur le système de retraite dont la taille se stabiliserait à environ 13,5 points de PIB. Dans le second, cette part redescend à un niveau compris entre 12 et 12,5 points de PIB.

Sur ces bases, les figures 2.8 et 2.9 donnent les ajustements qui seraient requis pour équilibrer le système de retraite sur les ressources de l'une puis l'autre de ces deux conventions, soit en ne modifiant que l'âge de liquidation (figures 2.8a et 2.9a), soit en ne modifiant que le ratio pension moyenne/salaire moyen (figures 2.8b et 2.9b), sachant que toute une gamme de solutions intermédiaires seraient possibles.

Figure 2.7 - Ressources en part de PIB selon la convention comptable de calcul des soldes et selon hypothèses de croissance

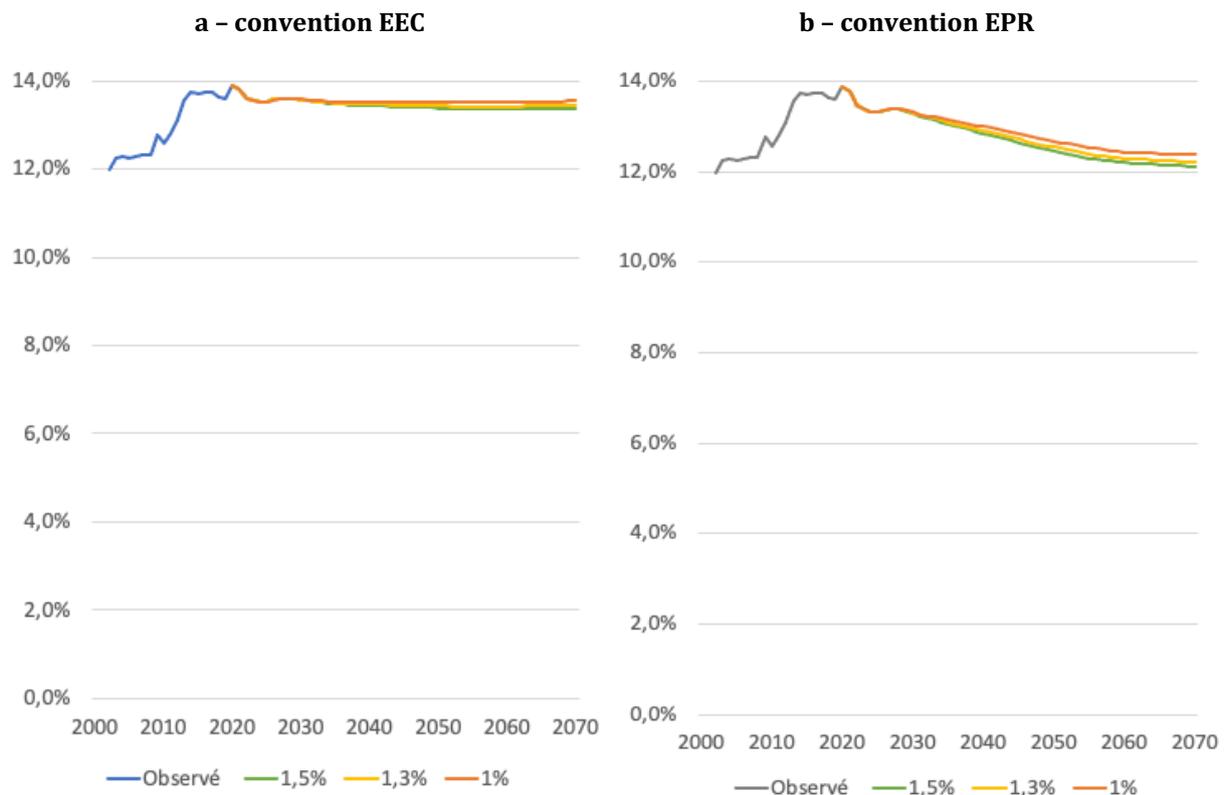


Figure 2.8 - Modification de l'âge de la retraite ou du ratio pension/salaire moyen assurant le calage des dépenses sur les ressources de la convention EEC

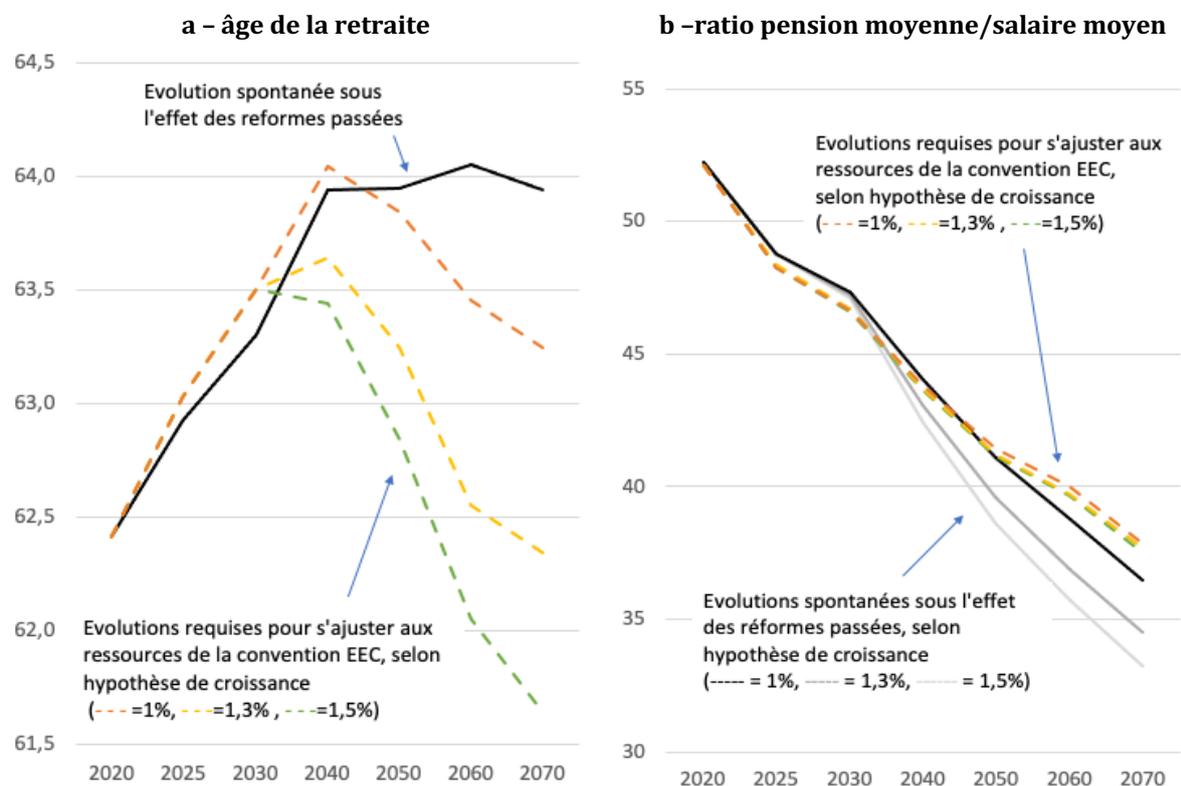
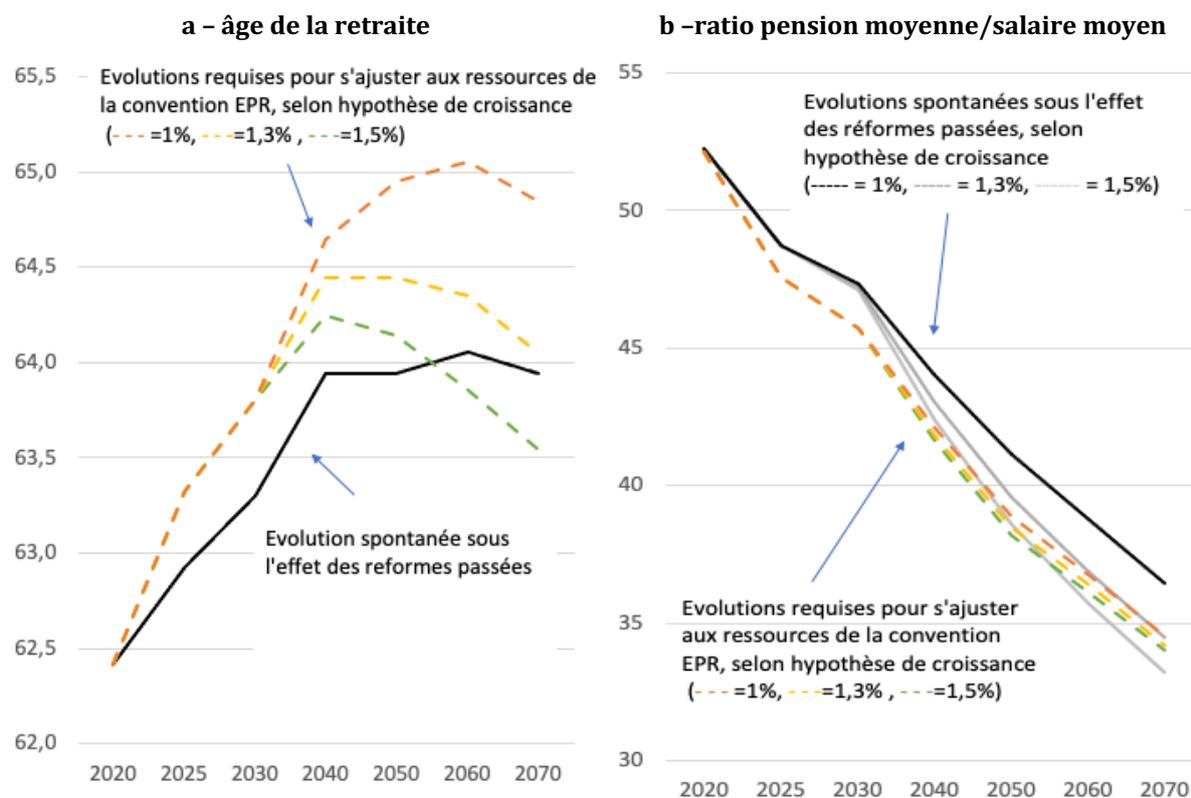


Figure 2.9 - Modification de l'âge de la retraite ou du ratio pension/salaire moyen assurant le calage des dépenses sur les ressources de la convention EPR



Si la cible est un niveau de dépenses correspondant aux ressources de la convention EEC, et si on cherchait à l'atteindre en modifiant la trajectoire de l'âge de la retraite, c'est seulement un trimestre de décalage de l'âge moyen de liquidation qu'il faut envisager, à l'horizon de 2030, en sus de la remontée à 63,25 ans spontanément attendue à cette date sous l'effet des réformes passées (figure 2.8a). Sous l'hypothèse de croissance à 1 % par an, le même supplément serait encore nécessaire à l'horizon de 2040, portant l'âge de liquidation à un peu plus de 64 ans, mais, en théorie, on pourrait ensuite redécrocher de la trajectoire actuellement programmée et ce décrochement pourrait intervenir dès 2040 dans les deux scénarios de croissance plus rapide.

Bien évidemment, plutôt que ces inversions de tendance de l'âge de la retraite, il serait sans doute préférable de profiter du retour à une plus grande marge de manœuvre pour réduire l'ampleur de la baisse du niveau de vie relatif des retraités. Le graphique 2.8b montre que ceci permettrait de regagner de 2 à 5 points sur ce ratio. Par contre, à plus court terme, si la politique était de ne modifier que ce ratio sans toucher davantage à l'âge de liquidation, il faudrait l'abaisser légèrement en 2030, d'environ un point.

Au total, si c'est sur les ressources de la convention EEC qu'on envisage de se caler, les ajustements requis sont très modérés à court et moyen terme, et on retrouve à long terme une marge de manœuvre, qu'on veuille l'utiliser pour réallonger la durée de la retraite ou, de façon sans doute préférable, pour que n'en baisse pas trop le niveau.

L'image est évidemment très différente si on doit se caler sur les ressources de la convention EPR, comme l'illustrent les figures 2.9a et b. Il faudrait gagner 0,5 année sur l'âge de liquidation dès 2025 si l'accélération ne portait que sur cette variable, quel que

soit le scénario de croissance, puis près d'une année en 2050 dans l'hypothèse basse de productivité, le portant à 65 ans. L'écart de 0,5 année par rapport au scénario par défaut devrait être maintenu jusqu'en 2050 dans le scénario de productivité médian et jusqu'en 2040 dans le scénario bas. Ce n'est qu'ensuite que la pression sur ce paramètre pourrait se relâcher dans ces deux scénarios favorables mais, là aussi, il pourrait être préférable de plutôt utiliser cette marge pour amoindrir la chute du niveau relatif des pensions.

Si c'est sur ce niveau des pensions que se faisait l'ajustement, il faudrait lui faire perdre environ 2 points en 2025 comme en 2030, et il devrait ensuite s'aligner sur la baisse qu'il est supposé avoir spontanément, à législation inchangée, dans le plus favorable des scénarios de croissance.

Sans présager davantage du choix de telle ou telle des stratégies a) ou b), on peut aller plus avant dans le détail des mesures concrètes qui seraient nécessaires à la mise en œuvre de la seconde, la première n'appelant que des ajustements marginaux. Pour ce faire, on peut s'appuyer sur un autre rapport du COR, celui qui avait été rendu avant la crise et alors qu'était en discussion le projet de Régime universel. A l'époque, la question posée était celle d'un équilibrage à l'horizon de 2025. Les données ont quelque peu changé, mais les ordres de grandeur restent mobilisables. Il s'agissait à l'époque d'expertiser des mesures qui auraient permis de combler un déficit de 0,4 point de PIB à l'horizon 2025.

En n'utilisant que l'instrument de la sous-indexation des pensions, ce qui était requis était une revalorisation annuelle de 0,9 à 1,0 % en moyenne sur cinq ans, comparée à des hypothèses de hausses des prix qui étaient à l'époque de 1,3 % en 2021, 1,6 % en 2022 et 1,75 % les années suivantes (tableau 2.4). Cette sous indexation n'empêchait pas la pension moyenne en euros constant d'être légèrement plus élevée en 2025 qu'en 2018, par effet noria, c'est-à-dire l'arrivée de nouveaux retraités aux pensions plus élevées que les aînés qu'ils remplacent. En revanche, pour les personnes déjà retraitées en 2018, la perte de pouvoir d'achat cumulée sur la période était d'environ 2,5 % au total.

Du point de vue intergénérationnel, cette mesure-là affecterait l'ensemble des retraités, contrairement aux mesures sur l'âge (ou sur le taux de remplacement) qui n'affectent que les entrants. Du point de vue intragénérationnel, il y a le problème qu'un abaissement à taux uniforme est plus problématique pour les basses retraites, mais le rapport ne chiffrait pas de répartitions modulées de cet effort selon le niveau des retraites, tels qu'on les a pratiqués sur les années récentes.

Pour l'ajustement par l'âge, un plus grand nombre d'options était proposé (tableau 2.3).

- Une remontée de l'âge d'ouverture des droits, actuellement de 62 ans.
- Une intensification du processus de remontée de la durée d'assurance requise pour l'atteinte du taux plein. Actuellement, elle est de 167 trimestres pour les générations 1958 à 1960 qui sont en train d'atteindre l'âge d'ouverture des droits. Elle est programmée pour atteindre 172 trimestres pour la génération 1973, à raison d'un trimestre de hausse toutes les trois générations.
- Une combinaison de ces deux politiques.
- L'introduction d'un nouveau paramètre, un « âge minimum d'accès au taux plein » (AMTP) : il s'agissait, sans remettre en cause la possibilité de partir dès 62 ans, d'ajouter une condition d'âge supplémentaire empêchant que la liquidation au taux plein puisse se faire dès 62 ans. Par exemple, hors mesure de ce type, un individu de

la génération 1963 peut partir dès 62 ans à taux plein s'il atteint à cet âge la condition de durée qui a été prévue par la réforme de 2014, à savoir 42 années de cotisation. Avec un AMTP de 63 ans, il aurait toujours pu partir à cet âge mais avec une décote de 5 %, c'est-à-dire la même décote qu'en partant à 62 ans avec seulement 41 années de cotisation.

- Une combinaison de cet AMTP avec un abaissement de l'âge d'annulation de la décote (AAD), actuellement de 67 ans. Dans le cas limite de convergence entre cet AMTP et l'AAD, on arrivait à la notion d'âge pivot, très débattue à l'occasion du projet de loi sur le Régime universel, c'est-à-dire un système de décote/surcote uniquement lié à l'âge, et plus du tout à la durée de cotisation.

Parmi toutes ces mesures impactant l'âge de la retraite, la modification de l'âge d'ouverture des droits est celle dont l'impact est le plus direct et le plus simple à comprendre. Mais un déplacement de x trimestres de l'âge d'ouverture des droits ne se traduit pas par un déplacement mécanique de même ampleur de l'âge moyen de cessation d'activité car il est totalement sans impact sur les individus qui partent spontanément au-delà de cet âge. Dans les simulations du COR, il fallait remonter l'âge d'ouverture des droits de 62 à 63,4 ans pour la génération 1963 pour obtenir, en 2025, un décalage de l'âge de liquidation de 0,5 an.

En termes d'effectifs en emploi, il y a aussi le fait que, au moins à court-terme, ce décalage ne change rien à l'âge de sortie d'activité des individus perdant leur emploi avant cet âge : ce n'est qu'à plus long terme qu'on peut imaginer que le décalage de l'âge minimal de la retraite puisse induire un décalage parallèle des conditions de sortie du marché du travail avant cet âge. Dans l'attente de cet effet « horizon », la conséquence est un allongement de la période passée sans emploi et sans être encore à la retraite, avec des effets de report de charge du système de retraites vers le reste du système de protection sociale.

Au total, ce type de mesure pénalise surtout les individus à risque élevé de chômage de fin de carrière, ou ayant spontanément tendance à liquider dès l'âge minimal, qui ont aussi l'espérance de vie la plus faible et sont davantage concernés par les problèmes de santé en fin de carrière. De ce point de vue-là, elle est souvent considérée comme moins équitable au niveau intragénérationnel.

La modification de la condition de durée peut aussi impacter ces catégories de population, mais en épargnant ceux qui ont commencé à travailler assez tôt pour conserver le bénéfice du taux plein dès le nouvel âge d'ouverture des droits. Ceci explique que, là aussi, il faut bien plus qu'un relèvement d'une demi-année pour faire bouger d'autant l'âge effectif de départ. Il faut même un durcissement de bien plus grande ampleur, de plus de six mois par génération contre un peu plus de trois mois par génération lorsqu'on agit sur l'âge minimal. Pour la génération 1963, la condition de durée devait être portée à 44,7 ou 44,8 ans, alors que le calendrier de hausse issu de la réforme 2014 ne le mettait qu'à 42 ans pour cette génération, avec un niveau plafonnant à 43 ans pour la génération 1973.

De tels niveaux posent problème lorsque l'âge du taux plein est interprété comme l'âge normal à partir duquel il est possible de prendre sa retraite : cet âge devient en effet très élevé pour les individus entrés tardivement sur le marché du travail. Une autre lecture peut être de voir la mesure comme une mesure de baisse du taux de remplacement

Tableau 2.4 - Mesure de sous-indexation qui assurerait l'équilibre en 2025 au sens de la convention EPR, telles qu'évaluée par le COR en novembre 2019

	Hypothèse de productivité		
	1	1,3	1,5
Cible			
Déficit à combler en 2025 (pts de PIB)	0,4	0,4	0,4
Ajustement supplémentaire requis sur le ratio pension moyenne/salaire moyen	-1,6 pt	-1,5 pt	- 1,5 pt
Mesure concrète permettant d'atteindre cet objectif			
Revalorisation annuelle moyenne des pensions	+0,9 %	+1,0 %	+1,0 %
Pension nette en 2025 en euros constants (base 100 en 2018)	100,2	100,3	100,4
Pension nette des présents/présents en 2025 en euros constants (base 100 en 2018)	97,4	97,5	97,6

Note de lecture : les hypothèses d'inflation étaient de 1,3% en 2021, 1,6% en 2022 et 1,75 au-delà. En 2021, une revalorisation des pensions de 0,9% signifiait donc une revalorisation inférieure de 0,4 point à l'évolution des prix
Source : Rapport du COR novembre 2019 - Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030, tableaux 3.7.

Tableau 2.5 - Calibrage de mesures d'âge qui assureraient l'équilibre en 2025 au sens de la convention EPR, telles qu'évaluées par le COR en novembre 2019

	Hypothèse de productivité		
	1	1,3	1,5
Cible			
Déficit à combler en 2025 (pts de PIB)	0,4	0,4	0,4
Ajustement supplémentaire requis sur l'âge de liquidation	+0,5 an	+0,5 an	+0,5 an
Mesures concrètes permettant d'atteindre cet objectif			
Hausse de l'âge d'ouverture des droits (AOD)			
Hausse par génération, de 1959 à 1963	3,5	3,4	3,3
Niveau atteint pour la génération 1963	63,4	63,4	63,4
Hausse de la durée d'assurance			
Hausse par génération, de 1959 à 1963	6,7	6,7	6,4
Niveau atteint pour la génération 1963	44,8	44,7	44,7
Hausse simultanées de l'AOD et de la durée d'assurance			
Hausse par génération, de 1959 à 1963	2,8/1,4	2,8/1,3	2,7/1,3
Niveaux atteints pour la génération 1963	63,2/42,6	63,2/42,6	63,1/52,5
Mise en place d'un âge minimum du taux plein (AMTP)			
Hausse par génération, de 1959 à 1963	3,6	3,5	3,5
Niveau atteint pour la génération 1963	63,5	63,5	63,4
Mise en place d'un AMTP combiné à l'abaissement de l'âge d'annulation de la décote			
Hausse/baisse par génération, de 1959 à 1963	4,1/4,1	4,0/4,0	3,9/3,9
Niveaux atteints pour la génération 1963	63,7/65,3	63,7/65,3	63,6/65,4

Note de lecture : les hausses par génération sont exprimées en mois, les niveaux cibles sont en années.
Source : Rapport du COR novembre 2019 - Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030, tableaux 3.2 à 3.8.

à âge de liquidation donné. Comme l'avait souligné le précédent avis du comité, la distinction entre décalage de l'âge et baisse du taux de remplacement doit en effet être relativisée dans un système de décote/surcote avec libre choix de l'âge de liquidation autour du taux plein. Lorsque les droits sont progressifs en fonction de l'âge de départ, il est équivalent de décaler ce profil de droits vers des âges plus élevés, ou vers le bas à âge donné, l'impact sur l'ensemble de choix du liquidant est le même. En un sens, on peut donc dire que cet instrument de la durée de cotisation est un outil de baisse du taux de remplacement qui se surajoute aux effets attendus de l'indexation prix des salaires portés aux comptes pour les salariés du privé (qui fait d'autant plus baisser le taux de remplacement que la croissance économique est rapide) ou à celui de la politique de hausse des primes dans la fonction publique.

Si la surcote offre ensuite l'option de contrecarrer cette baisse du taux de remplacement à âge donné par un départ plus tardif, elle n'offre néanmoins cette possibilité qu'aux individus qui peuvent continuer à travailler. Au total, si la mesure est souvent jugée plus équitable car affectant plus fortement les individus ayant commencé à travailler plus tardivement, qui ont donc en général les meilleures carrières, la réalité est un peu plus complexe que cela, car les faibles durées de cotisations ne concernent pas que les travailleurs qualifiés et tirer parti de la surcote n'est pas possible pour tout le monde.

C'est ici qu'intervient le bénéfice d'un abaissement de l'âge d'annulation de la décote, puisqu'il permet d'avancer l'âge du taux plein pour des individus à carrière particulièrement courte. Combiné à la mise en place d'un AMTP, il tendrait à réduire progressivement le rôle de la condition de durée au profit d'une simple condition d'âge, avec donc un résultat ambivalent : une mesure défavorable aux individus qui pouvaient partir tôt au bénéfice de la durée, et moins défavorable voire favorable aux individus que la condition de durée empêchait de partir tôt, avec dans les deux sous-populations un mélange de catégories favorisées et défavorisées.

Toutes ces considérations montrent la difficulté à porter un jugement en termes d'équité globale sur ces différentes politiques. Même si le relèvement de la condition de durée apparaît globalement moins pénalisant que le relèvement de l'âge minimum pour les publics défavorisés, comme le montrent également des travaux conduits par la DREES⁹, il reste difficile d'avoir un message simple. C'était l'un des objectifs du projet de Régime universel de clarifier les règles, il était néanmoins nécessaire de le faire d'une manière conservant une modulation de l'âge de départ qui prenne en compte les différences d'espérance de vie et d'état de santé à âge donné entre catégories sociales.

Dans l'attente d'une éventuelle relance de ce processus de clarification, si la voie paramétrique est retenue, le choix entre ces différentes mesures pourra être influencé par ce que seront les développements post-crise.

Dans un premier temps, *a fortiori* si les suites de la crise accentuent l'avantage de niveau de vie relatif des retraités par rapport aux actifs, la logique semble plaider pour plutôt d'abord résorber cet avantage, donc la politique de désindexation. Cet instrument a certes été déjà mobilisé à plusieurs reprises avant la crise, mais ceci avait été la contrepartie de l'évolution favorable de la première moitié de la décennie 2010. Y recourir à nouveau pourrait se justifier pour l'après-crise sanitaire avec l'argument très souvent mis en avant que c'est avant tout pour la protection des plus âgés qu'on a dû

⁹ C. Duc, « Analyse de l'impact sur les affiliés des différentes réformes menées depuis 2010 », Drees, *Etudes et résultats*, n° 9, décembre 2016.

procéder à la mise à l'arrêt de larges pans de l'économie : il ne serait pas anormal que les seniors qui le peuvent participent au coût de sa remise en route, *a fortiori* si, dans le même temps, il y a développement d'une autre forme d'intervention en leur faveur, avec la mise en place de mesures à destination du grand âge.

Il faut néanmoins prendre en compte le problème des petites retraites. Et, de manière en partie liée, car les petites retraites sont plus fréquentes parmi les vieux retraités, on peut noter que ce qui pousse à la hausse le niveau de vie relatif des retraités est l'effet de noria. Les conséquences des effets de noria passés ne peuvent être neutralisées que par l'indexation après liquidation. Mais une partie de la correction sur le niveau de vie relatif des retraités peut aussi passer par la mesure sur le taux de remplacement que constitue l'allongement de la durée requise pour le taux plein.

Pour le reste des actions sur l'âge, outre bien sûr le risque que la stabilisation de l'indicateur de durée de la retraite ne se transforme en recul, ce sur quoi le Comité serait tenu d'alerter, l'inconnue est l'évolution du marché du travail pour les différentes tranches d'âge. Une poussée du chômage ne doit certes pas être utilisée comme argument pour envisager de rebaisser l'âge de la retraite, comme on l'a beaucoup fait dans le passé, car l'histoire a montré que ce type de politique n'apporte aucun soulagement durable : les politiques de préretraite des années 1970-1990 n'ont pas apporté de gain sur le front de l'emploi des plus jeunes. Mais remonter l'âge de la retraite en période de crise doit se faire avec prudence, notamment si cela consiste à remonter l'âge d'ouverture des droits : il y a au minimum un effet de report vers l'assurance chômage des seniors déjà au chômage lorsqu'intervient le relèvement, un effet qui a été bien documenté pour la réforme de 2010. Or, à ce stade, on ne sait pas encore si c'est plutôt sur l'emploi des seniors ou sur celui des plus jeunes qu'on aura le plus de problèmes en sortie de crise.

Reste évidemment à mentionner la possibilité d'équilibrer le système par hausse du taux d'effort, ce qu'on a qualifié d'option c). On sort dans ce cas des scénarios de calage sur les ressources des conventions EEC et *a fortiori* EPR. Encore une fois, ce scénario est peu pertinent à court-terme : il n'y a pas de raison d'accroître l'effort dans un contexte qui, toutes proportions gardées, est pour l'instant plus favorable aux retraités. Si marge de manœuvre il y a en matière de taux d'effort, elle est plutôt à envisager sur le long terme, notamment s'il s'avère que les ajustements finaux sur le niveau relatif des retraites marginalisent trop fortement les retraités des années 2040 et après par rapport au niveau de vie du reste de la population.

De toute manière, en l'état, et au moins pour ce qui est du taux de cotisation à proprement parler, la loi de 2014 a contraint de manière très précise les propositions que peut faire le CSR en matière de taux de cotisation. Son 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 taux est donc l'un des indicateurs suivis par le CSR et, comme le rappelait la figure 1.21, il n'existe qu'une faible marge en ce qui le concerne : ce taux est déjà de 27,5 % si on s'en tient au minimum réglementaire du taux de cotisation à l'ARRCO, et il est déjà au-dessus de 28 % si on se réfère plutôt à la moyenne des taux de cotisation à l'ARRCO. Les hausses du taux d'effort devraient donc prendre une autre forme et on retombe sur la problématique du fléchage vers la retraite de ressources fiscales autres que les cotisations. Le scénario a) et la convention EEC qui y correspond le font implicitement à enveloppe constante, il s'agirait là d'accroître cette enveloppe, avec les

effets induits qu'on a mentionné sur le financement des autres dépenses publiques, ce qui conduit à ne pas explorer davantage cette voie.

3. Synthèse et avis du comité

Le Comité de suivi des retraites a pris connaissance et a analysé les résultats des projections rendues par le Conseil d'Orientation des retraites le 11 juin 2021. Il a également pris note des observations de son Jury citoyen réuni le 29 juin 2021.

L'exercice de projection de juin 2021 est intervenu six mois seulement après le premier exercice post-déclenchement de la crise sanitaire, qui avait été rendu en novembre 2020 et sur lequel le CSR s'était prononcé en décembre dernier. Malgré ce court laps de temps, des changements significatifs sont intervenus entre les deux exercices de projection.

- Il y a d'abord une révision à la hausse du niveau du PIB en 2020, suite à la prise en compte de la première version des comptes annuels 2020 de l'Insee. Le choc a été un peu moins important qu'initialement estimé.
- Par ailleurs, outre la nécessaire prise en compte des effets de la crise sanitaire sur la mortalité, le COR a intégré le fait que les évolutions des années précédentes étaient davantage en phase avec les hypothèses basses de fécondité et d'espérance de vie des projections que l'Insee avait produites en 2016. Il en a fait cette année ses hypothèses de référence, dans l'attente d'une révision plus complète par l'Insee, attendue pour la fin de l'année.

De tout cela découlent deux changements principaux : un ratio retraites/PIB plus bas sur l'ensemble de la projection et des soldes financiers améliorés d'autant, d'environ 0,2 et 0,3 point de PIB, ainsi qu'une évolution prévisionnelle moins favorable de l'indicateur de durée de la retraite, à législation inchangée. En moyenne par génération, elle serait stationnaire des générations 1955 à 1975, avant de reprendre sa progression. Pour le cas type de non-cadre du secteur privé, elle reculerait légèrement de la génération 1960 à la génération 1975, de manière un peu plus accentuée que ce n'était le cas dans les projections de novembre 2020.

Ces changements sont des changements à hypothèses inchangées sur la croissance de la productivité à long terme. A ce stade, le COR n'a pas revu son jeu d'hypothèses de productivité, avec un éventail allant toujours de 1 % à 1,8 % pour le taux de croissance annuel de la productivité du travail. Ces hypothèses ne seront reconsidérées que dans les projections à paraître en 2022, sur la base d'une consultation d'experts que le secrétariat général du Conseil a conduite au printemps de cette année.

Dans l'attente de ce réajustement des hypothèses que le CSR avait encouragé dans son dernier avis, le présent document a choisi de se concentrer sur les hypothèses de croissance de 1, 1,3 et 1,5 % par an. L'hypothèse de croissance à 1,8 % paraît optimiste et les messages très favorables auxquels elle conduit en termes d'équilibre financier reposent sur l'hypothèse d'un décrochage très marqué du niveau de vie relatif des retraités, en raison de l'indexation des retraites sur l'inflation plutôt que les salaires. Or il est probable que, si la croissance revenait durablement à un tel rythme, il existerait une pression légitime pour que ses fruits soient partagés au moins en partie par les retraités.

Tout ceci ayant été rappelé, le message général reste comparable à celui des dernières projections, et invite à distinguer deux problématiques : celle du choc Covid qui, en l'état des projections, a des effets circonscrits aux toutes premières années, avec un pic de déficits en 2020 et 2021, et les déficits de nature plus structurelle qui perdureraient

au-delà, avant de commencer à se résorber, selon certains des indicateurs, autour de 2030.

Le Comité a examiné séparément ces deux points.

Sur le premier, il a surtout pris acte des mesures prises par les pouvoirs publics au mois d'août 2020 : le transfert des déficits prévisionnels 2020-2024 à la CADES, dont la durée de vie a été de nouveau allongée, avec donc prolongation de la CRDS, et aussi des transferts annuels du FRR à la CADES, ce qui devrait amplifier le mouvement déjà amorcé de recul de l'actif de ce FRR. Les réserves ont également été affectées par la crise, bien évidemment, dans les régimes qui en possèdent.

Globalement, pour ce qui est du champ de la Sécurité sociale, le choix a donc été fait d'un financement sur ses ressources de l'essentiel de ce que le choc du Covid lui aura coûté, plutôt qu'une mutualisation avec l'ensemble des autres coûts de la crise au sein de la dette globale des administrations publiques. Il s'agit d'une forme de cantonnement de cette composante sociale de la dette Covid, avec engagement à solder les déficits cumulés d'ici 2033. Sans discuter ce choix, le Comité relève qu'il va mettre une pression particulière sur les finances sociales au cours de la décennie à venir.

En même temps, avec ou sans cantonnement, la protection sociale aurait sûrement été invitée à prendre part à l'effort de restauration de l'équilibre des finances publiques, ou à la recherche de marges de manœuvre pour le financement des nouveaux besoins économiques et sociaux, dont certains sortent renforcés de la crise, notamment dans le domaine de la prise en charge du grand âge.

C'est dans cette perspective que le Comité a abordé la question plus structurelle des autres déficits qui préexistaient à la crise. Il a une nouvelle fois débattu des problèmes que pose la coexistence de plusieurs indicateurs de déficit. Des trois conventions proposées par le COR, celles qui lui semblent les plus pertinentes sont la convention dite « équilibre permanent des régimes » (EPR), qui zoome sur les déficits des régimes qui ne bénéficient pas de subventions d'équilibre, et la convention « effort de l'état constant » (EEC), qui suppose que l'État maintienne son effort global pour les retraites exprimé en part de PIB, avec possibilités que les réductions à venir de ses diverses contributions d'équilibre soient redéployées vers d'autres régimes. La troisième convention « taux de cotisation constant » (TCC) qui proportionne la contribution de l'État à la masse salariale de la fonction publique a en effet l'inconvénient bien connu de faire ressortir une situation des retraites d'autant plus dégradée que l'État fait preuve de rigueur dans la gestion de sa masse salariale.

Si on retient la convention EPR, les déficits restent significatifs à l'horizon de 25 ans qui est celui que la loi demande de privilégier : de -0,3 à -0,5 % du PIB en moyenne annuelle selon qu'on retient l'hypothèse de croissance la plus favorable ou la moins favorable. Dans la convention EEC, le message est celui d'un quasi-équilibre, avec des soldes excédentaires ou déficitaires de +0,1 % ou -0,1 % du PIB en moyenne. Mais, même dans ce cas, le quasi-équilibre sur 25 ans s'accompagne de déficits résiduels à plus court-terme, allant jusqu'à -0,2 % du PIB autour de 2030, avant de se résorber plus ou moins rapidement.

Ces déficits obligent à se poser la question du niveau des dépenses de retraite. Pour aider à structurer le débat, le Comité le présente comme un choix entre deux options

principales auxquelles on peut rajouter une option subsidiaire, mais dans une perspective de plus long terme :

- a) Celle de considérer que le niveau actuel de 13,5 % constituerait une réponse bien proportionnée au défi que représentait, vu du début des années 1990, la réponse au choc démographique de la période 2006-2040. Se stabiliser à un tel niveau signifierait qu'entre un quart et un tiers de l'ajustement serait d'ores et déjà passé par l'accroissement de l'effort de financement – le saut qu'il aurait fallu sans réforme aurait un bond de 11 à environ 20 % du PIB – le reste étant géré par le recul de l'âge de la retraite, le portant à environ 64 ans, et un repli du niveau de vie relatif des retraités, d'un peu plus de 100 % aujourd'hui, à environ 90 % à terme.
- b) Mais on peut aussi plaider que ce point de 13,5 % est trop élevé au vu des autres besoins collectifs qui sont à financer sous contrainte de stabilisation ou de décroissance de l'endettement public global, et qu'on pourrait choisir d'en redécrocher légèrement, la question qui en découle étant celle du rythme à donner à ce décrochement. Un décrochement devrait spontanément découler des réformes déjà mises en place, si la croissance est suffisante, mais il sera très progressif, la question serait donc celle de son accélération.
- c) On peut aussi considérer à l'inverse que s'en tenir aux 13,5 % sera trop demander, à terme, en matière de niveau de vie relatif des retraités et qu'il ne faut donc pas exclure de devoir un jour ou l'autre accroître à nouveau les dépenses de retraite en part de PIB. Mais, là, il s'agit plutôt d'une question de très long terme, pour les périodes où le décrochement de niveau de vie des retraités risque de devenir trop important pour être socialement admissible.

Le Comité n'a pas à préconiser l'une plutôt que les autres de ces trois options, car le choix du dimensionnement du système de retraite est un choix politique. Il se contente d'en préciser les conséquences et d'éclairer les conditions de leur réalisation. En particulier, pour les options qui ne génèrent pas d'économies, et compte tenu de ce qu'un système de retraites par répartition doit être tendanciellement équilibré, se pose la question de sources de financement additionnelles sans effet d'éviction pour le financement d'autres dépenses collectives.

Pour quantifier plus précisément les deux premiers scénarios, le Comité s'est appuyé sur des chiffrages du rapport du COR qui a évalué les hausses des âges de liquidation où les politiques d'indexation des retraites qui seraient nécessaires pour le rétablissement de l'équilibre financier soit au sens de la convention EEC, soit au sens de la convention EPR. La première correspond peu ou prou à l'objectif de stabilisation des retraites à 13,5 % en part de PIB. La seconde oblige à les faire redescendre progressivement entre 12 et 12,5 points de PIB.

La première politique ne nécessite que des ajustements mineurs pour ce qui concerne le calcul des droits. Toutefois, elle supposerait que les déficits prévus dans la convention EPR soient gérés par redéploiement des ressources actuellement consacrées aux régimes qui bénéficient de subventions d'équilibre, ressources pour lesquelles on pourrait envisager d'autres usages.

La seconde nécessiterait de remonter l'âge effectif de liquidation de la retraite d'environ 0,5 année de plus qu'actuellement prévu aux horizons de 2025 et 2030, le portant respectivement à 63,3 et 63,8 ans à ces deux dates : au lieu de rester presque stable pour les générations 1955 à 1975 comme c'est le cas dans les projections actuelles,

la durée passée en retraite régresserait à peu près du même montant. Actuellement, les hausses attendues de l'âge de liquidation absorbent l'intégralité des hausses d'espérance de vie au lieu d'y être parallèles, ce qui contribue à l'amortissement du choc du baby-boom. Un relèvement plus rapide de l'âge de départ n'est pas à exclure par principe, mais il affecterait l'indicateur de durée de la retraite d'une façon que le Comité est tenu de signaler. Les hausses requises dépendraient ensuite des hypothèses de croissance, mais sans imposer d'aller au-delà de 65 ans.

Si on optait plutôt pour une modification des règles d'indexation des retraites, il faudrait ajouter deux points de décrochement au ratio pension moyenne/salaire moyen en 2035 et 2040, le portant respectivement à 47,5 % et 45,7 % à ces deux dates, contre 52,1 % aujourd'hui, après quoi on laisserait se poursuivre le processus de décrochement devant spontanément découler de l'indexation sur les prix, qui, en l'état, devrait le conduire en 2070 à un niveau bien plus bas, de l'ordre de 34 %, à quoi correspondrait un niveau de vie relatif des retraités de l'ordre de 80 % de celui de l'ensemble de la population.

Il est évident qu'aucune de ces politiques n'est indolore. Lors de sa délibération, le Jury citoyen a particulièrement mis en avant la problématique du niveau de vie relatif des retraités. En termes d'équité intergénérationnelle, on peut toutefois rappeler qu'aucune de ces politiques n'a pour effet que des générations cotiseraient en moyenne à perte. A long terme, une fois le système stabilisé en part de PIB, le retour sur cotisation est, de toute manière, égal au taux de croissance de l'économie, somme du taux de croissance démographique et des progrès de productivité et il ne serait négatif que si la part des retraites baissait plus vite que le PIB, ce qui n'arrive dans aucun des scénarios. Ce critère d'équité intergénérationnelle n'en est qu'un parmi d'autres, mais il montre néanmoins qu'aucune des politiques proposées ne rompt le contrat intergénérationnel qui caractérise la répartition, selon lequel chaque génération cotise dans l'attente de bénéficier à son tour d'une solidarité comparable à celle dont elle a fait preuve.

Ramener le niveau de vie relatif moyen des retraités à celui de l'ensemble de la population va par ailleurs dans le sens de l'équité au sens de l'équité instantanée des niveaux de vie. Le maintenir ensuite à ce niveau serait évidemment préférable, mais ne serait possible que par une hausse de l'effort contributif ou un décalage extrêmement important de l'âge de la retraite, accroissant encore la tension sur l'indicateur de durée de la retraite. Telles qu'envisagées à ce stade, les baisses de niveau de vie relatif qui sont envisagées pour les retraités sont certes substantielles, mais ne le font pas chuter plus bas que des niveaux aujourd'hui observés pour les retraités d'autres pays, sans qu'on y trouve d'impact significatif sur le niveau relatif de leur bien-être ressenti.

Ce à quoi il faut surtout veiller dans les scénarios de décrochement du niveau de vie relatif moyen est d'éviter qu'ils ne conduisent à faire remonter le taux de pauvreté des seniors, ce qui pose le problème des minimas de pension et plus généralement de la redistributivité du système de retraite. Les questions d'équité intragénérationnelle se posent également pour les politiques de remontée de l'âge de la retraite, car l'imbrication des règles fait qu'il n'existe pas de levier dont on soit sûr qu'il répartisse l'effort demandé en proportion des capacités à se maintenir en activité.

Ces observations amènent bien sûr à rappeler ce que le système gagnerait à pouvoir être piloté selon des règles plus simples et plus harmonisées. Le Comité s'était exprimé dès sa création sur les deux grands problèmes auquel le système de retraite

français lui semblait rester exposé, non résolu par la succession de réformes conduites depuis 1993 : son caractère très éclaté, avec une forte hétérogénéité des droits qui alimente la suspicion d'inégalités de traitement entre catégories d'assurés, et, corrélat de cette complexité, l'absence d'outils de pilotage souples et dont on soit sûr qu'ils affectent tous les assurés de manière similaire, ou qui permettent de différencier ces impacts selon des critères lisibles et facilement communicables.

Dans le même esprit, l'avis 2020 du CSR avait également pointé à quel degré le pilotage du taux de remplacement était hétérogène entre régimes de base du secteur privé et secteur public. Dans les premiers, à âge du taux plein donné et à valeur donnée du taux d'annuité, c'est le taux de croissance de l'économie et non les responsables du système qui décide du taux de remplacement, via le mécanisme de l'indexation sur les prix des salaires porté aux comptes. Il n'y a rien de tel dans le public mais, à l'inverse, la possibilité de décrochements du taux de remplacement commandés de l'extérieur du système de retraites, via l'accroissement de la part des primes dans les rémunérations. En fait, ce qui tient lieu d'outil de pilotage direct du taux de remplacement commun aux deux régimes est la condition d'accès au taux plein, mais sans être perçue en ces termes, puisqu'essentiellement comprise en termes d'âge.

Ces exemples ne sont que des illustrations parmi d'autres de ce qu'on pourrait gagner à une remise à plat des règles. L'articulation entre gestion des âges de départ et des taux de remplacement gagnerait notamment à être totalement reformulée en termes de choix d'une fenêtre de liquidation, puis de profil des droits en fonction de l'âge et des autres caractéristiques individuelles à l'intérieur de cette fenêtre, ce qui ouvrirait la possibilité d'un pilotage souple et homogène des conditions de liquidation. La grande hétérogénéité des avantages non contributifs est un autre chantier important de remise à plat. Depuis son dernier avis, le Comité a également été saisi à plusieurs reprises d'exemples concrets d'inégalités de traitement entre catégories de polypensionnés – un point également mis en avant par le Jury citoyen–, ou alerté sur les risques d'erreur sur le calcul des pensions dans des cas de carrières complexes.

L'expérience du projet de Régime universel a cependant montré la difficulté d'une réforme d'ensemble qui remédierait à tous ces problèmes, *a fortiori* en essayant d'aussi revoir à la baisse le dimensionnement global du système de retraite, selon le type de trajectoire du scénario b) ci-dessus. Il subsiste néanmoins une forte demande de remise à plat des règles. Ce sujet doit donc continuer à être porté, qu'on envisage à nouveau de les gérer par une réforme d'ensemble, comme vient de le reproposer la commission sur les grands défis économiques présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole¹⁰ ou par une politique d'aménagements successifs tentant de rationaliser le système par blocs plutôt qu'en une seule fois.

Proposer une stratégie clef en main pour la conduite d'un tel processus dépasse largement les compétences du comité et n'est de toute manière pas dans son mandat. Il formule néanmoins quelques observations.

- L'acceptabilité d'une réforme suppose qu'on parte d'un constat bien partagé sur ce que sont l'état et les perspectives du système avant réforme, pour éviter que ne soit porté au débit de cette réforme des évolutions coûteuses pour les assurés qui ne

¹⁰ [Les grands défis économiques](#), rapport de la Commission internationale présidée par Olivier Blanchard et Jean Tirole, Juin 2021.

feraient que reproduire des choix déjà faits par les réformes passées. A cet égard, il était trop peu connu que les réformes passées n'assurent l'équilibre financier que grâce à un décrochement significatif du niveau de vie relatif des retraités en comparaison de son niveau actuel, car la remontée de l'âge de la retraite ne suffit pas, même lorsqu'elle est indexée sur l'espérance de vie. Le Comité considère que l'ordre de grandeur de ce décrochage peut être supportable, au regard de ce qu'on constate d'ores et déjà dans d'autres pays, mais il faudrait que ce sujet soit clarifié et partagé en amont de toute remise à plat des règles, pour bien dissocier la question du dimensionnement du système des retraites et des droits moyens qui en découlent, et celles de son architecture et de ses outils de pilotage.

- Une difficulté majeure d'une réforme de grande ampleur est la question de la transition. Ce sujet doit être abordé le plus en amont possible de la réflexion. Il existe certes une façon simple de le gérer, qui consiste à mettre en place une réforme qui n'affecte que les nouveaux entrants, maintenant le *statu quo* pour le reste de la population. Mais, outre le fait qu'elle ne reporte qu'à un horizon très lointain les bénéfices supposés de la réforme, cette démarche risque d'accroître le sentiment que c'est sur les générations qui s'apprêtent à entrer sur le marché du travail qu'on concentre tous les besoins d'ajustement, alors même qu'elles accèdent à ce marché du travail dans des conditions très perturbées. Pour ces deux raisons, il semble préférable de réfléchir à des schémas de transition qui concernent également les générations déjà en activité.
- Le degré auquel on pousse l'ambition d'harmonisation est aussi un élément important. Dans un monde simple, l'unicité des règles peut être un objectif. Mais, à partir d'un système très éclaté, la recherche de l'harmonisation intégrale multiplie le nombre de difficultés à gérer et le risque de points de blocage. Il peut être préférable de se concentrer dans un premier temps sur les points majeur de divergence entre grandes catégories de population, ceux qui alimentent le plus le soupçon d'inéquités de traitement, et accepter de laisser jouer la subsidiarité sur un certain nombre de cas particuliers, tant bien sûr que ces cas particuliers ne font pas reposer de charges indues sur le reste de la population.
- Enfin, le choix du vocabulaire est évidemment un élément important. On pouvait s'attendre à ce que le langage des points soit bien accepté, compte tenu de la place qu'occupe déjà ce mécanisme dans le système français. On a constaté que les choses n'étaient pas si simples. A vrai dire, les principes de pilotage qu'il s'agissait d'introduire à travers le système des points sont duplicables dans d'autres systèmes. Dans ses avis précédents, ce sur quoi avait insisté le Comité avait été le besoin d'une unité de compte commune facilitant la portabilité des droits et des pilotages harmonisés entre régimes. Les points constituaient effectivement une bonne façon d'y parvenir, et on peut réfléchir à la façon de donner davantage de confiance en ce système, mais on peut alternativement réfléchir à des pistes d'harmonisation partielle qui n'imposeraient pas ce langage commun.

Avis synthétique

Le Comité de suivi des retraites a examiné les nouvelles projections du COR, publiées le 11 juin 2021. Elles confirment l'ampleur des effets de la crise sur le ratio retraites/PIB et les déficits. Ils sont cependant un peu plus faibles qu'estimés dans le rapport précédent. Les projections de long terme sont elles aussi revues dans un sens plus favorable, comme cela avait déjà été le cas entre les projections de juin 2019 et celles de novembre 2020.

Le Comité insiste sur l'incertitude qui entoure ces exercices. D'une année sur l'autre, on assiste à des révisions significatives. L'incertitude ne porte pas que sur le rythme de sortie de la crise. Elle concerne aussi l'évolution démographique et économique à long terme. La tâche des équipes en charge des projections est également compliquée par l'éclatement et la complexité du système et, pour ce qui est des projections de soldes, l'absence de règles de financement bien préétablies pour une part importante de ses ressources.

Malgré ces nombreux facteurs d'incertitude, deux sous-problématiques peuvent-être assez nettement distinguées : la gestion du surplus de déficits issus du choc Covid, et la trajectoire à plus long terme du système.

Sur le premier point, le législateur a prévu en août 2020 des reprises systématiques des déficits sociaux par la CADES, dont la durée de vie a été prolongée en fonction. Ceci revient à un cantonnement de fait de la composante sociale de la dette Covid. L'autre option aurait été que l'ensemble de ces déficits soient repris par l'État, de sorte à ne pas affecter les perspectives de financement de la sphère sociale. Le CSR a pris acte de ce choix. Des arbitrages différents pourront éventuellement être étudiés si les effets de la crise sur les comptes sociaux s'avèrent plus marqués qu'actuellement anticipé mais ceci sera à examiner si les projections des années à venir révèlent un coût du choc plus marqué qu'évalué à ce jour.

S'agissant de la trajectoire à plus long terme du système, le Comité rappelle la nécessité que le système soit tendanciuellement équilibré. Il est très proche de cet équilibre dans une des conventions de projection des ressources considérées par le COR (la convention dite « EEC » pour « effort de l'Etat constant »), il ne l'est pas dans une convention alternative (« EPR » pour « Equilibre permanent des régimes ») qui zoome sur la situation des régimes ne bénéficiant pas de subventions d'équilibre.

Dans tous les cas de figure, demeurer ou revenir sur une trajectoire d'équilibre suppose de convenir d'une cible de dépenses dont on soit sûr qu'elle peut être tenue sans nuire à la satisfaction des autres besoins économiques et sociaux à financer par prélèvements obligatoires, puis, sur cette base, de trouver un financement à hauteur de cet objectif. Parmi les autres dépenses collectives susceptibles de monter en charge au cours des décennies à venir figurent

notamment celles liées à la dépendance. Mais des efforts importants sont aussi à prévoir dans d'autres domaines, par exemple celui de la transition environnementale.

Deux options principales se dessinent dans cette perspective.

- a) Soit considérer qu'un niveau de l'ordre de 13,5 % de dépenses est soutenable sans affecter les autres besoins sociaux et qu'il constituerait une réponse équilibrée au problème que constitue l'ajustement du système au choc démographique. On se stabiliserait en effet environ 2,5 % au-dessus de ce qu'étaient les dépenses de retraite des années 1990, ce qui représente entre un quart et un tiers de la hausse qu'on aurait connu sans aucune réforme, le reste de l'ajustement passant par le décalage de l'âge de la retraite et ce qu'il implique pour sa durée, attendue stable des générations 1955 à 1975, et un repli du niveau de vie relatif des retraités, certes substantiel, mais qui semble envisageable au vu des niveaux constatés dans d'autres pays. Cette politique à enveloppe globale constante supposerait néanmoins d'importants transferts de ressources au profit des régimes dont les déficits sont appelés à se creuser.
- b) Soit considérer que ce niveau de 13,5 % est trop élevé au regard des autres besoins à couvrir par la dépense publique, et qu'il faut donc le faire refluer, d'une quantité à déterminer, moyennant un recul plus marqué de l'âge de la retraite et/ou un repli plus important du niveau de vie relatif des retraités.

Le Comité n'a pas à exprimer de préférence entre ces deux scénarios a) et b), car il s'agit d'un choix politique à arbitrer en fonction d'un grand nombre de critères qui ne relèvent pas que du système de retraite. Il relève juste que, d'après les projections du COR, le deuxième scénario est celui qui devrait se réaliser spontanément, à long terme, sur la base des réformes passées, si la croissance à venir est suffisamment élevée. Si c'est ce scénario qui est retenu, les questions qui sont posées sont donc plutôt celles de l'accélération de son calendrier spontané et des moyens d'y parvenir y compris dans les scénarios de croissance moins favorables.

Dans une telle hypothèse, en présence d'un niveau de vie des retraités qui reste encore supérieur à celui des actifs, il n'apparaît pas illégitime qu'une part de l'accélération porte sur ce paramètre. L'ajustement peut combiner action sur le stock, avec des revalorisations nominales ne répercutant pas l'intégralité de la poussée d'inflation qu'on pourrait observer dans les années à venir, au moins pour les retraites les plus élevées, et action sur le flux, le principal instrument dont on dispose pour ce faire étant la durée de cotisation requise pour le taux plein. Ce paramètre est en général compris comme gouvernant l'âge de liquidation mais, de manière équivalente, compte tenu du dispositif de décote/surcote, on peut y voir un paramètre gouvernant le taux de remplacement offert à âge donné.

La difficulté à laquelle expose l'ajustement sur le stock est qu'il a été mobilisé fortement dans les années qui ont précédé la crise, en compensation du choc à la hausse qu'avait engendré la crise de 2008-2009. Ceci rend cet instrument difficile à réutiliser à court-terme, mais on devrait *a minima* planifier un scénario d'indexation qui évite le risque que l'écart entre retraités et actifs ne se creuse

encore davantage. De manière générale, dans ce domaine, il faut à la fois protéger les faibles retraites et préférer des ajustements progressifs plutôt que par à-coups.

Pour ce qui est des taux de remplacement, le durcissement des règles ne viserait qu'à accélérer la marche vers les taux actuellement prévus à long terme. Une partie des liquidants pourraient bien sûr y réagir en retardant leur départ, accélérant donc la remontée attendue de l'âge moyen au niveau de 64 ans.

La même remontée peut être obtenue par relèvement de l'âge d'ouverture des droits. La hausse requise serait même plus faible en raison d'effets plus directs. S'y ajoute l'argument que cet âge est bas en France en comparaison des autres pays même si, à vrai dire, le problème français est surtout le fait de cumuler faiblesse de cet âge d'ouverture des droits et un âge effectif de départ qui lui est encore inférieur. D'autres pays ont des âges d'ouverture des droits comparables à la France, mais les âges effectifs y sont supérieurs.

Ce qui invite à la prudence sur la remontée de cet âge d'ouverture des droits est l'inconnue sur ce que sera l'état du marché du travail en phase de reprise et le caractère plus pénalisant de la mesure pour les métiers pénibles et/ou les catégories à plus faible espérance de vie. À cela s'ajoute le fait que dans les dernières projections du COR, les hypothèses d'évolution de l'espérance de vie moyenne ont été revues à la baisse, laissant attendre une phase assez longue de stagnation de la durée espérée moyenne de la retraite : un durcissement des règles impliquerait un recul de cette durée. Ceci vaut quel que soit l'instrument mobilisé pour relever cet âge moyen de départ, à impact global donné sur cet âge moyen, mais avec des effets différenciés par catégories de population qu'il conviendrait de chiffrer pour bien éclairer la décision.

Ceci étant, qu'il s'agisse d'âges comme de calcul des taux de remplacement et des diverses conditions qui les déterminent, on ne peut que continuer à pointer l'hétérogénéité des règles entre catégories de population et les doutes qu'elle ne manque pas de nourrir quant à l'équité du système. Le Comité réitère ses observations de 2020 sur l'anomalie que constitue notamment, dans le secteur public, la gestion indirecte du taux de remplacement par l'évolution des primes, pendant que cette évolution est gouvernée dans le privé par l'interaction entre croissance et revalorisation sur les prix des vingt-cinq meilleurs salaires portés aux comptes. Par ailleurs, le comité est régulièrement interpellé sur les problèmes que soulève l'absence d'unité de compte commune aux différents régimes, qui serait seule à même d'assurer une portabilité transparente et équitable des droits.

Il s'agit typiquement de chantiers sur lesquels pourrait-être relancée une réflexion globale, dans l'esprit du projet de Régime universel, mais selon un calendrier qui puisse combiner partage des constats, concertation et expertises techniques approfondies.

Annexe I : Discussion du jury citoyen

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

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

2- Le jury citoyen, renouvelé en décembre 2020, a été réuni le 29 juin 2021 autour des échanges suivants :

- La présentation par la direction de la sécurité sociale des dispositifs de transition entre l'emploi et la retraite ;
- La présentation par le secrétariat général du conseil d'orientation des retraites des principales conclusions de son rapport annuel de 2021 sur les perspectives du système de retraite ;
- Enfin, la présentation des orientations de l'avis du comité de suivi des retraites par le président du comité de suivi des retraites.

Le quorum étant atteint, l'après-midi du 29 juin a été dédiée à l'examen des orientations envisagées par le comité de suivi en vue du présent avis.

3- Le jury citoyen a souligné les éléments suivants :

Les membres du jury saluent la prise en compte de leur remarque de 2020 sur les hypothèses de productivité qui feront l'objet d'un travail complémentaire pour le prochain rapport du COR. Ils regrettent cependant que leurs autres remarques n'aient pas davantage été prises en compte. Plus largement, les membres du jury soulignent qu'au regard des enjeux sociaux et financiers du système de retraite en France (14 % du PIB, 25 % des dépenses publiques), l'association des citoyens à son pilotage est très insuffisante, sans remettre en cause le rôle joué par les partenaires sociaux.

En 2020, les membres du jury avaient souhaité attirer l'attention sur la nécessité de rendre le système plus lisible notamment par une meilleure communication sur ses règles et son fonctionnement, et avaient souligné l'interdépendance des questions sociales, économiques et écologiques. Ils souhaitent la mise en place d'une Convention citoyenne, sur le modèle de la Convention citoyenne pour le climat, qui pourrait avoir pour mission d'éclairer le fonctionnement actuel du système de retraite (son mode de financement, en particulier la part des cotisations sociales et celle des impôts et taxes, le cadre d'intervention de l'Etat, etc.). Un tel effort de pédagogie est un préalable indispensable à tout débat démocratique éclairé sur le sujet. Cette convention pourrait préparer la tenue d'un référendum sur les choix structurants du système de retraite (niveau de vie des retraités, niveau et durée de cotisation, part du financement de l'Etat, etc.).

S'agissant de l'équilibre financier du système de retraite :

S'agissant des hypothèses retenues en matière de taux de productivité ou de chômage, les jurés insistent sur la nécessité de revoir l'éventail d'hypothèses, notamment

à court terme, afin de prendre en compte la situation et les perspectives dégradées de croissance. Les hypothèses à long terme, conventionnelles, leur semblent quant à elle trop optimistes au regard des tendances passées. D'autres hypothèses pourraient également faire l'objet de différents scénarios (le taux d'emploi des seniors par exemple).

En outre, le jury estime que les conventions comptables concernant le régime de la fonction publique de l'Etat et des autres régimes spéciaux relèvent de choix politiques. Au regard de l'impact majeur de ces conventions sur l'équilibre financier du système, les déterminants des choix entre conventions, et leur impact sur l'équilibre global des finances publiques et les transferts entre le budget de l'Etat et de la sécurité sociale, mériteraient d'être rendus plus transparents.

Les membres du jury soulignent qu'à long terme, d'après les hypothèses centrales présentées par le COR, la part des retraites dans le PIB reste stable et l'équilibre financier du système de retraite semble assuré. Dans ces conditions, ils ne jugent pas souhaitable de prendre des mesures d'équilibrage financier à court terme, d'autant qu'elles pèseraient sur le niveau de vie relatif des futurs retraités déjà en forte baisse dans les prochaines années.

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

Le jury constate une dégradation importante du niveau de vie relatif des retraités dans les projections, ce qui pose la question de l'équité entre les générations. Si le système assure un maintien du pouvoir d'achat des retraités via l'indexation des pensions sur les prix, certaines mesures (désindexation temporaire, hausse de la fiscalité) ont pu faire baisser le pouvoir d'achat des retraités, posant la question d'une indexation, qui pourrait être partielle, sur la productivité.

Le jury souligne que l'analyse du niveau de vie des retraités n'intègre que partiellement la question du patrimoine au travers des revenus du patrimoine. Une échelle de niveau de vie intégrant les loyers imputés serait de nature à mieux éclairer à la fois le niveau de vie relatif des retraités par rapport aux actifs et les écarts de niveaux de vie entre retraités propriétaires et locataires.

Au-delà, les membres du jury soulignent que les inégalités de niveau de vie peuvent être accentuées par la possibilité pour les plus aisés de mobiliser leur patrimoine (immobilier et financier).

- **S'agissant de l'équité :**

Les membres du jury soulignent que les analyses par moyenne et, dans une moindre mesure, par cas type, ne permettent d'appréhender que partiellement la question de l'équité, entre femmes et hommes, entre générations mais aussi selon le parcours de vie professionnelle (carrières incomplètes).

Enfin, le jury avait souligné en 2020 la nécessité qu'il y a à développer des indicateurs complémentaires par parcours et par métier, notamment pour réfléchir à la question de l'harmonisation des règles entre régimes, mais aussi à l'équité entre mono-pensionnés et poly-pensionnés. Des cas types plus représentatifs des différents parcours de carrière réels pourraient utilement éclairer l'enjeu d'équité du système.

Annexe II : Missions du comité de suivi des retraites

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

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. 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.
- ◆ un second taux de remplacement projeté sur dix. 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, dans le cadre macroéconomique retenu par le programme de stabilité en cours.

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

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

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

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

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

2-Les recommandations

Encadrées par le législateur, elles portent sur :

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

- ◆ les transferts du fonds de réserve des retraites ;

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

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

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

Les recommandations **ne peuvent avoir pour effet de faire baisser les taux de remplacement en deçà de limites déterminées par décret**. L'article D. 114-4-0-14 précise que les mesures recommandées ne peuvent conduire à diminuer en deçà des 2/3 le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de la liquidation et le revenu moyen d'activité perçu pendant la dernière année d'activité.

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

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

3-Le jury citoyen

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

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

Annexe III : Liste des sigles

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaires
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
CCSS	Commission des comptes de la sécurité sociale
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNIEG	Caisse interprofessionnelle des électricien et gaziers
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CSG	Contribution sociale généralisée
CSR	Comité de suivi des retraites
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EEC	Effort de l'État constant (convention de projection des ressources du système de retraite)
EPR	Équilibre permanent des régimes (convention de projection des ressources du système de retraite)
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
RAFP	Régime additionnel de la fonction publique
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TCC	Taux de cotisation constant (convention de projection des ressources du système de retraite)

Annexe IV : Auditions menées en 2020 et 2021

MM. Xavier Ragot directeur de l'OFCE et M. Vincent Touzé, chercheur à l'OFCE.

M. François Ecalte, président de FIPECO.

M. Jean-Jacques Marette, président de la conférence sur l'équilibre et le financement des retraites

M. Antoine Bozio, directeur de l'institut des politiques publiques

Mmes Julie Pougheon et Cécile Buchel, sous-direction de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail, direction de la sécurité sociale.

M. Marco Geraci, cour des comptes

M. Franck von Lennep, directeur de la sécurité sociale

M. Dominique Libault, président du haut conseil du financement de la protection sociale

Mme Isabelle Robert-Bobée, cheffe de la division des études démographiques, Insee.

M. Hervé Boulhol, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE.

MM. Pierre-Louis Bras et Emmanuel Bretin, Mme Frédérique Nortier-Ribordy et M. Anthony Marino, présidence et secrétariat général du COR.

Annexe V : Composition du comité de suivi des retraites

Membres

M. Didier BLANCHET, président

Mme Yannick MOREAU

Mme Marie DAUDÉ

M. Philippe GUDIN DE VALLERIN

M. Gautier MAIGNE

Rapporteurs

Mme Gala MUNFORTE

M. François-Mathieu ROBINEAU