

COMITE DE SUIVI DES RETRAITES

Dixième avis

13 juillet 2023

SOMMAIRE

Introduction.....	5
1. Retour sur l'avis de 2022	7
1.1. Les constats sur les déficits	7
1.2. L'examen des pistes de rééquilibrage	9
2. Les indicateurs de suivi : un examen post réforme	12
2.1. Versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité.....	12
2.1.1. Taux de remplacement du non-cadre du secteur privé.....	12
2.1.2. Objectif de montant brut de pension supérieur ou égal à 85 % du SMIC.....	15
2.2. Traitement équitable au regard de la durée de la retraite et du montant de pension	15
2.2.1. Durée de la retraite	15
2.2.2. Cas-type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B.....	20
2.2.3. Effets combinés sur la durée de la retraite et les niveaux de pension : bilan global	23
2.3. Solidarité inter et intragénérationnelle	26
2.3.1. Niveau de vie relatif des retraités.....	26
2.3.2. Rapport entre le premier décile de pension et la pension moyenne.....	27
2.3.3. Situation comparée des hommes et des femmes	30
2.4. Pérennité financière	32
2.4.1. Un déficit réduit mais pas annulé à l'horizon 2030	32
2.4.2. Un déficit global qui continuerait à se creuser ensuite	37
2.4.3. Des perspectives toujours disparates entre principaux groupes de régimes	41
3. Synthèse et recommandations	44
3.1. Remise en perspective	44
3.2. La persistance du débat sur les « vrais » déficits	45
3.3. La situation post-réforme au vu de l'indicateur « EPR ».....	48
3.5. Conclusion générale.....	50
Annexe 1 - Discussion du jury citoyen	54
Annexe 2 - Principales mesures de la réforme des retraites de 2023	58
Annexe 3 - La pénibilité, des dispositifs à l'utilisation variable et manquant de cohérence d'ensemble ...	60
Annexe 4 - Retraites et inégalités hommes-femmes.....	65
Annexe 5 - La mesure des déficits, les éléments du débat.....	68
Annexe 6 - D'autres règles d'indexation sont-elles possibles ?	72
Annexe 7 - Comparaisons internationales.....	76
Annexe 8 - Missions du comité de suivi des retraites.....	78
Annexe 9 - Liste des sigles	81
Annexe 10 - Auditions de l'année 2023	82
Annexe 11 - Composition du Comité de suivi des retraites	83

Introduction

La mission du CSR, fixée par la loi de 2014, est de rendre un avis annuel sur la situation du système de retraites, à partir des projections établies par le Conseil d'orientation des retraites (COR). L'avis doit porter à la fois sur l'adéquation et l'équité des pensions servies aux assurés, et sur les perspectives financières des régimes, sur la base du jeu d'indicateurs rappelé sur le tableau 1. La nouvelle réforme de 2023 n'a pas remis en cause ce rôle du comité, elle y a même ajouté le suivi du respect d'un nouvel engagement, celui d'une pension au moins égale à 85 % du SMIC net pour un individu à carrière complète¹. Par anticipation, elle a aussi chargé le CSR d'une évaluation plus complète des effets de la réforme, à conduire d'ici 2027².

Tableau 1 – Objectifs du système de retraite et indicateurs de suivi du CSR

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 Taux de remplacement pour un agent sédentaire de catégorie B de la FP	25 ans 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

C'est à l'examen de ces indicateurs qu'est consacré le présent avis.

Depuis 2017, le Comité avait pris l'habitude d'y procéder en commençant par la question de la pérennité financière. C'est cette année-là qu'avait commencé à réapparaître un risque de déficits significatifs. La question a été presque constamment sur le devant de la scène depuis cette date. Elle a interféré dans un premier temps avec le projet de mise en place d'un Système universel de retraite. En 2017, le CSR avait soulevé la question de savoir si la résorption de ces déficits devait être traitée dans le cadre de cette mise en place, ou en préalable de celle-ci, via des mesures paramétriques. Dans un premier temps, le gouvernement avait envisagé un traitement combiné des deux sujets, avant de considérer, fin 2019, que le traitement de ce déficit devait se faire en amont, de manière paramétrique.

¹ Article 18-I de la loi 2023-270 du 14 avril 2023.

² Article 10-XXVII de la loi 2023-270 du 14 avril 2023 : « Avant le 1^{er} octobre 2027, le comité mentionné à l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale remet au Parlement un rapport d'évaluation de la présente loi ainsi que des mesures légales et réglementaires en matière d'emploi des seniors prises après sa publication. Il analyse l'évolution des différents paramètres de l'équilibre financier de l'ensemble des régimes obligatoires de base à l'horizon de 2040. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat sur le bilan et les conditions d'adaptation de la présente loi ».

Une commission de financement avait été mise en place dans ce but, dont les conclusions étaient attendues pour le printemps 2020.

La crise du Covid a interrompu cette démarche. Elle a mécaniquement accru le déficit à court-terme, mais il n'aurait pas été opportun de chercher à contrer cette augmentation, la priorité étant de limiter les effets des mesures de restriction sur la situation financière des agents économiques et de faciliter le rebond en sortie de crise. La question des déficits s'est cependant réimposée en sortie de cette période exceptionnelle, mais non sans débats sur leur ampleur exacte, du fait de la coexistence de plusieurs façons de les calculer, un sujet que le CSR a tenté d'éclairer dans les avis rendus tout au long de cette période.

Pour ce nouvel exercice conduit après une réforme visant à la résorption de ces déficits prévisionnels, la question de leur ampleur devait en principe revenir à l'arrière-plan. Tel n'est pas tout à fait le cas, puisque des déficits persistent dans les nouvelles projections du COR, malgré les mesures de redressement mises en œuvre. Le présent avis sera donc amené à revenir significativement sur ce sujet. Néanmoins, dans la mesure où la réforme a affecté les droits des assurés, la première question qui se pose est de savoir si elle a pu le faire sans déroger aux critères d'adéquation et d'équité qu'avait fixés la loi de 2014, ces termes regroupant les indicateurs de niveau de pension et de traitement équitable ou de solidarité entre catégories de population. Ceci justifie que, cette année, l'avis du CSR revienne à un traitement des différents indicateurs de suivi dans l'ordre auquel invitait la loi de 2014, en débutant par ces indicateurs d'adéquation et d'équité.

Cet examen de l'ensemble des indicateurs fera l'objet de la section 2. On se posera à chaque fois la question de savoir comment ils ont été affectés par la nouvelle réforme et quelles sont leurs nouvelles perspectives. Comme y invite le rapport du COR et d'autres travaux disponibles, cet examen ne sera d'ailleurs pas complètement limité aux indicateurs fixés par décret, la complexité du système français rendant très insuffisante l'évaluation de ses propriétés à partir d'un jeu réduit de données.

Avant cela, la section 1 aura proposé un bref retour sur ce qu'avaient été les positions exprimées par le CSR dans son avis de l'an passé.

Sur ces bases, la troisième et dernière section proposera quelques réflexions d'ensemble sur les sujets que n'a pas pu traiter la réforme et qui constituent autant de chantiers à instruire si on veut garder l'ambition de simplification et de rationalisation du système en place : la réforme qui vient d'être faite a été particulièrement révélatrice du besoin d'évoluer, autant que faire se peut, vers des instruments de pilotage souples, compréhensibles et aux effets plus faciles à contrôler.

Comme chaque année, l'avis est suivi du résultat de la délibération du Jury citoyen que la loi de 2014 a associé au Comité (annexe 1).

1. Retour sur l'avis de 2022

1.1. Les constats sur les déficits

L'avis de 2022 avait été rendu le 22 septembre, au-delà du délai prévu par la loi. Une remise tardive du Programme de stabilité du gouvernement avait en effet décalé au 15 septembre la publication du rapport du COR, dans la mesure où c'est sur les hypothèses macroéconomiques de ce programme que s'appuie le COR pour amorcer ses projections de long terme.

Ces projections de 2022 s'étaient avérées significativement moins favorables que celles de juin 2021, confirmant une tendance au creusement des déficits prévisionnels. Le COR avait resserré son message sur deux indicateurs de déficit, après abandon d'un troisième indicateur dont le CSR avait souligné les limites dans ses avis précédents. Les deux conventions restantes étaient :

- Une convention dite « EPR » pour « équilibre permanent des régimes », consistant à pérenniser les règles ou pratiques courantes de financement : application des taux légaux de cotisation salariés et employeurs sur les revenus du travail, prorogation des impôts et taxes affectées aux retraites (ITAF) et des transferts en provenance des autres régimes de sécurité sociale et, surtout, prorogation des subventions d'équilibre aux régimes bénéficiant de telles subventions, expliquant l'intitulé de cette convention et revenant, *ipso facto*, à laisser ces régimes hors du champ du calcul.
- Une convention intégrant les perspectives de ces régimes en leur attribuant des soldes notionnels obtenus par différence entre leurs dépenses et un abondement de l'État supposé fixe en part de PIB, convention qualifiée de « EEC » pour « effort de l'État constant ».

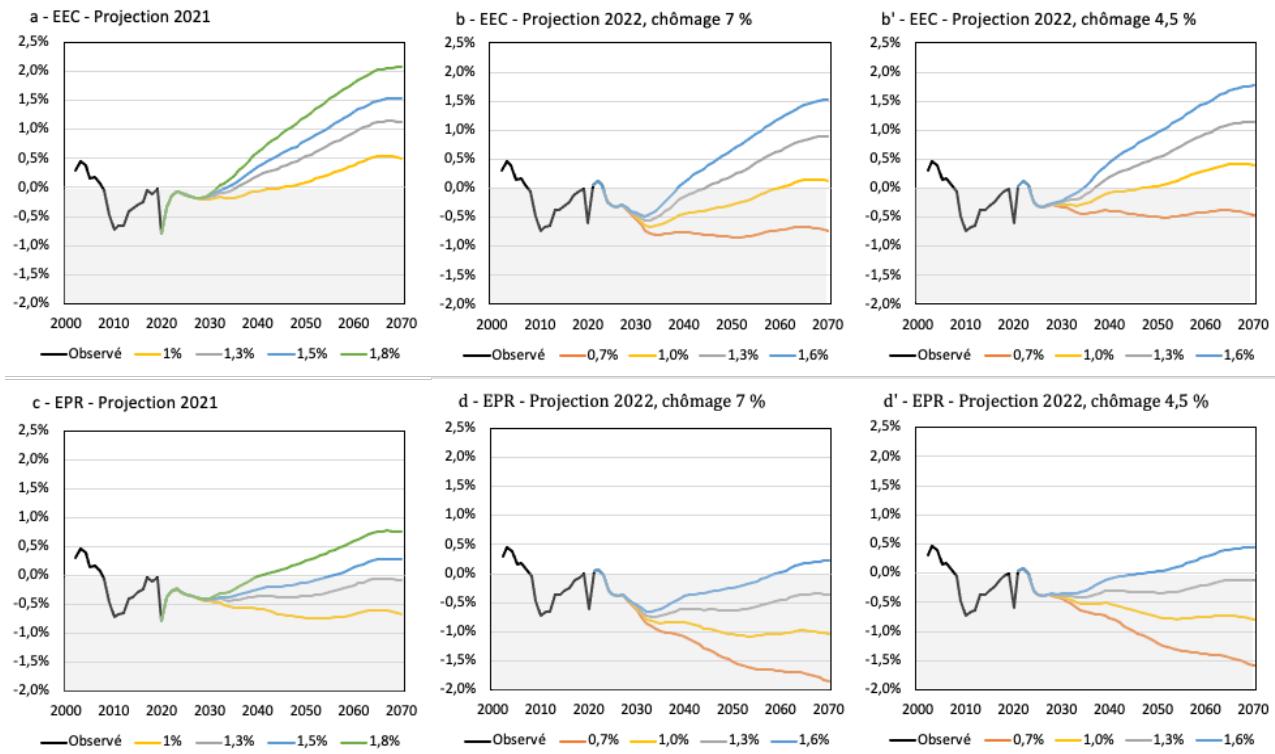
On reviendra en section 3.2 au débat que continue de susciter cette question du mode de calcul des déficits, et l'annexe 5 y est également consacrée. A ce stade, il suffit de rappeler que la convention EEC avait pour propriété de porter des messages plus favorables. La raison en était des dépenses projetées en baisse dans ces régimes subventionnés, sous l'effet de la normalisation de leurs structures démographiques, actuellement bien plus dégradées qu'en population générale, et aussi, pour partie, d'hypothèses plus restrictives sur l'évolution des pensions. Le message favorable dont cette convention était porteuse supposait néanmoins que les excédents notionnels ainsi générés soient recyclables au profit du reste du système de retraite. L'hypothèse n'était pas irrecevable dans l'absolu, mais le CSR avait relevé qu'un tel recyclage apparaissait de moins en moins plausible, en raison d'une tension croissante sur l'ensemble de l'équilibre financier des administrations publiques (APU). Ceci tendait à plutôt privilégier l'indicateur EPR.

Au demeurant, en 2022, même l'indicateur EEC faisait désormais apparaître des situations de déficit durable, en partie en raison du décalage vers le bas de l'éventail de scénarios de croissance envisagés à long terme par le COR. En 2021, cet éventail allait de +1 % à +1,8 % de croissance annuelle de la productivité au-delà de 2030. En 2022, il avait été décalé vers les valeurs 0,7 à 1,6 %, avec deux valeurs intermédiaires à 1 et 1,3 %, pour tenir compte de la faiblesse persistante des gains de productivité sur la période récente et des interrogations grandissantes sur les perspectives de rebond à moyen-terme.

Ces trajectoires de déficit prévues en 2022 sont rappelées en figure 1, en comparaison de ce qu'elles étaient en 2021. Celles de 2022 sont données dans deux versions, celle publiée dans le rapport du COR de septembre 2022, et une variante établie à la suite de la remise de l'avis du CSR, évitant un problème qui avait été relevé par cet avis du CSR et par d'autres commentateurs. La projection que le COR avait publié le 15 septembre soulevait en fait deux questions. Sur les cinq premières années de projection, les hypothèses macroéconomiques du Programme de stabilité sur lequel le COR est tenu de s'appuyer intégraient en effet :

- Une hypothèse de plein emploi en 2027 plus favorable que l'hypothèse d'un taux de chômage à 7 % que le COR avait choisi de continuer à privilégier pour le long terme. Le raccord des deux hypothèses avait conduit à postuler une phase conventionnelle de remontée du chômage autour de 2030 dégradant l'équilibre du système de retraite sur cette période.
- Une anticipation des effets de la réforme des retraites sur la croissance économique globale de la période 2022-2027. Ceci ne concernait certes que le dénominateur du ratio retraites/PIB ou le côté recettes des soldes, pas le côté dépenses. Mais la logique aurait voulu que le COR puisse produire un exercice n'intégrant aucun effet d'une réforme qui n'était encore qu'à l'état de projet, ce que l'appui sur le Programme de stabilité ne lui permettait pas de faire.

Figure 1 – Indicateurs de déficit des projections de 2021 et 2022³



³ Sauf mention contraire, l'ensemble des tableaux et figures de cet avis sont issus des rapports annuels 2021, 2022 ou 2023 du Conseil d'orientation des retraites.

Le Comité avait relevé que ce deuxième point allait *a priori* dans le sens d'une sous-estimation du besoin de financement. Le premier, pour sa part, pouvait combiner sous-estimation sur la période couverte par le Programme de stabilité – si excès d'optimisme de l'hypothèse de retour au plein emploi –, et surestimation sur la période de raccordement aux hypothèses de long terme du COR – si pessimisme de l'hypothèse de chômage à 7 %. C'est ce dernier risque de biais que corrige la variante de chômage de long terme à 4,5 %, qui avait été présentée à la séance du COR du 20 octobre 2022.

Si on se focalise sur cette variante, on voit que l'hypothèse optimiste sur le chômage et la prise en compte anticipée des effets de la réforme sur les recettes n'empêchaient pas, en convention EEC, un déficit persistant d'environ 0,5 point de PIB dans la variante de productivité basse, et des déficits jusqu'en 2040 dans l'hypothèse de progrès de productivité de 1 % par an. Il fallait adhérer à la fois à cette convention EEC et aux hypothèses de productivité les plus favorables pour imaginer une sortie rapide de cette phase de déficits. Or, pour ce qui est de la productivité, ce sont les hypothèses basses qui sont les plus en phase avec la tendance de la dernière décennie. Sous ces hypothèses basses et sous la convention EPR, les déficits étaient prévus pérennes voire en creusement tendanciel, allant jusqu'à -0,8 et -1,5 point de PIB en fin de projection.

1.2. L'examen des pistes de rééquilibrage

Sur cette base, des mesures de rééquilibrage apparaissaient nécessaires.

Le CSR ne s'était pas prononcé de manière ferme en faveur de telle ou telle catégorie de mesure, d'autant qu'il n'est pas outillé pour procéder à des chiffrages précis, *a fortiori* dans le délai très court de remise de son avis. Au demeurant, opter pour certains leviers plutôt que pour d'autres est un choix politique ou un sujet de négociation entre les parties prenantes qui ne peut relever de la seule compétence du Comité. Ce à quoi il avait procédé avait plutôt été une revue des propriétés des différents instruments d'équilibrage, à la fois sur la base des évaluations présentées dans les rapports du COR et des éléments disponibles dans la littérature.

Pour ce qui était des hausses éventuelles de prélèvements, le Comité n'avait pas exclu par principe qu'une part de l'ajustement passe par la hausse de l'effort contributif. Néanmoins, la loi de 2014 lui impose un plafond assez contraignant en la matière et il avait par ailleurs rappelé qu'il y avait risque que les générations les plus jeunes soient plus affectées que les autres par les aléas négatifs sur la croissance et qu'il fallait donc leur éviter une double pénalité.

Pour ce qui était des mesures de freinage des pensions déjà liquidées, le Comité avait intégré les arguments s'opposant à de nouvelles sous-indexations des pensions qui, au cours du quinquennat précédent, s'étaient cumulées avec les effets de nouvelles bascules entre cotisations sociales et contribution sociale généralisée. Néanmoins, il avait rappelé que, en l'état, le niveau de vie relatif des retraités français restait élevé en comparaison internationale⁴ et qu'on comptait beaucoup sur sa baisse à venir pour l'équilibrage du système. Ceci soulevait donc question, avec deux réponses possibles. Soit on considérait cette

⁴ Quelques éléments de comparaison internationale sont rappelés en annexe 7.

baisse comme normale mais, dans ce cas, était-il exclu de l'accélérer, et était-il normal que l'intensité et le calendrier de cette baisse de niveau de vie relatif soit principalement guidés par les aléas de la croissance plutôt que de faire l'objet d'une politique pleinement assumée ? Soit on considérait que cette baisse n'était pas souhaitable, mais, dans ce cas, cela signifiait qu'il fallait se préparer à en faire davantage sur l'âge et/ou le taux d'effort des actifs. Le Comité avait considéré qu'il fallait qu'une réflexion soit tôt ou tard envisagée pour dégager une doctrine un peu stable et raisonnée pour l'indexation des retraites.

Ces deux premiers leviers ayant été ainsi réévoqués, le Comité s'était ensuite concentré sur la remontée de l'âge de liquidation, alors au cœur du débat. Il avait rappelé qu'un argument en faveur d'une remontée de l'âge était le fait de non seulement contribuer à l'équilibrage du système de retraite mais également de pouvoir générer un surcroit net de recettes favorable à d'autres postes de la protection sociale ou à l'ensemble des finances publiques, ce que les deux autres leviers ne permettent pas.

Sous cet angle budgétaire, des effets différents étaient néanmoins à attendre des deux modalités qu'étaient la hausse de l'âge d'ouverture des droits (AOD) – alors envisagée à 65 ans – et de la hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein.

- La première a des effets plus rapides, mais un bilan plus ambigu à long terme car un décalage de l'AOD induit des hausses de pension à la liquidation, quand les individus qui partent plus tard à la retraite le font avec des durées validées plus importantes et donc des taux de remplacement plus élevés. A court-terme, le moindre nombre de retraités l'emporte sur ce deuxième effet, puisque que la hausse des droits ne concerne que la fraction de la population retraitée qui vient juste de liquider. Mais cet effet de hausse des droits monte ensuite en régime et, à long terme, on a certes moins de retraités qu'avant réforme mais avec des retraites plus élevées pour l'ensemble de ces retraités.
- On n'a pas le même phénomène en cas de hausse de la durée d'assurance : celle-ci conduit à décaler l'âge de départ sans rehausser les niveaux de pension, tout du moins dans la modalité qui avait été adoptée dans les réformes précédentes, dans laquelle cette hausse de la durée requise pour le taux plein s'appliquait aussi au coefficient de proratisation du nombre d'annuités prises en compte pour le calcul du taux de remplacement.

Cette différence ne plaide pas forcément pour privilégier ce second levier de la durée. En effet, lorsque les déficits auxquels on fait face sont de court-moyen terme et lorsqu'on voit réapparaître des excédents de long terme, comme c'était le cas sous les hypothèses optimistes de progrès de productivité, il pouvait être légitime de privilégier un relèvement de l'AOD efficace à court-terme et dont le bénéfice aurait ensuite été appelé à s'estomper, au profit d'un meilleur niveau de pension moyenne.

Mais, outre le fait qu'on s'était orienté vers des scénarios de déficits durables plutôt que transitoires, il fallait aussi prendre en compte les effets redistributifs des deux mesures.

Sur la base d'une comparaison des précédents des réformes de 2010 et 2014 réalisée en 2017 par la Drees, le Comité avait rappelé le caractère *a priori* plus pénalisant du relèvement de l'AOD pour les individus ayant commencé à travailler précocement et à espérance de vie plus courte, puisque cette mesure les privait de la possibilité d'un départ à

taux plein dès 62 ans. Mais il avait indiqué également que le relèvement de la durée de cotisation n'était pas non plus sans effets antiredistributifs : les individus à faible retraite et faible espérance de vie peuvent aussi être des individus à carrière interrompue que le système actuel oblige à partir à l'âge d'annulation de la décote et qui le font avec un taux de remplacement d'autant plus bas que le coefficient de proratisation est élevé.

Par ailleurs, le Comité avait rappelé que la politique de remontée de l'âge, quelle que soit sa modalité, pouvait susciter encore plus de résistances qu'à l'accoutumée en contexte de ralentissement des progrès de l'espérance de vie. Sur ce point, avec la révision des scénarios centraux de mortalité de l'Insee et du COR, l'indicateur du nombre d'années en retraite était, sans nouvelle réforme, attendu à peu près stationnaire sur les 10 à 20 prochaines générations de liquidants, et en repli significatif par rapport à la valeur atteinte pour les générations parties avant la réforme de 2010. Un nouveau durcissement des conditions de liquidation pouvait laisser attendre un repli encore plus marqué, dont il fallait s'assurer qu'il garde des proportions raisonnables et tout particulièrement, à nouveau, pour les catégories de population à espérance de vie la plus courte.

Sur ces bases, le Comité avait préconisé un panachage de hausses de l'AOD et de la durée, assorti de mesures compensatrices pour les catégories surexposées à leurs effets, mais sans pouvoir identifier le dosage pouvant minimiser les inconvénients inhérents à toute mesure de réduction des droits.

Enfin, pour élargir le débat, le Comité avait soulevé la question de la cohérence avec la politique de planification écologique : au-delà de la question récurrente sur les hypothèses de croissance du COR, il avait indiqué que la transition climatique appelle à des restructurations à prendre en compte dans la gestion du système de retraite. La question était de savoir comment faire coexister le besoin de travailler plus dans des activités vertes ou répondant à de fortes attentes sociales et celui de travailler moins dans des activités brunes. Et il avait rappelé les sujets structurels laissés entiers par l'abandon du projet de Système universel : l'harmonisation des avantages familiaux, la question des polypensionnés, celle de l'organisation du financement.

2. Les indicateurs de suivi : un examen post réforme

Cette seconde partie va être consacrée à ce qui constitue le cœur de la mission du Comité, l'examen de l'ensemble des indicateurs prévus par la loi de 2014. Elle passera rapidement sur ceux de ces indicateurs qui ont été peu affectés par la nouvelle réforme, dont le commentaire sera peu modifié par rapport à ceux des avis antérieurs. Elle approfondira davantage les indicateurs les plus touchés par cette réforme, que ce soit dans un sens défavorable ou favorable : en principe favorable pour les petites pensions et l'équilibre financier, et nécessairement moins favorable pour ce qui est de la durée de la retraite.

2.1. Versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité

Sur ce chapitre, compte tenu du nouvel objectif de garantie d'une pension supérieure ou égale à 85 % du SMIC, le CSR doit maintenant suivre deux cas types de salariés du privé à carrières complètes : celui du salarié non-cadre, rémunéré à la moyenne du premier tercile de la distribution des salaires (section 2.1.1), et celui d'un individu ayant fait l'intégralité de sa carrière au niveau du SMIC (section 2.1.2).

2.1.1. Taux de remplacement du non-cadre du secteur privé.

L'évolution de ce premier indicateur est donnée par la figure 2.a, avec ou sans prise en compte du coefficient de solidarité du régime complémentaire. Le calcul est fait sous l'hypothèse de départ au taux plein, donc dès l'AOD compte tenu des caractéristiques de ce cas-type, sans faire l'hypothèse que les individus des générations successives pourraient opter de plus en plus fréquemment pour la surcote, pour contrecarrer la baisse du taux de remplacement. Les taux de remplacement ainsi obtenus, par ailleurs, ne sont pas directement comparables à ceux qui étaient fournis dans le rapport de 2022, compte tenu d'améliorations apportées à l'outil de simulation des cas-types. L'effet de la réforme doit-être évalué à outil constant (figure 2.b).

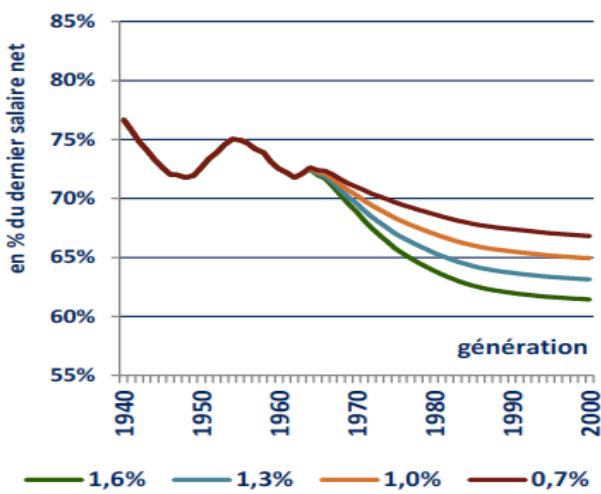
L'examen de ce cas-type ne présage pas de l'impact de cette réforme sur d'autres catégories d'individus, c'est la limite d'un suivi fondé sur un nombre très restreint de cas-types. Le COR a spontanément choisi d'en considérer davantage, que le CSR avait commenté les années précédentes. Pour le présent exercice, on s'appuiera plutôt sur des micro-simulations plus exhaustives conduites par la Drees, et qui ont alimenté le nouveau rapport du COR, mais leur examen sera couplé avec celui des effets de la réforme sur les âges et durées de cette retraite, on ne l'abordera donc qu'en section 2.2.

Si on reste à ce stade à ce cas-type du secteur privé prévu par la loi, on constate que, dans les scénarios de croissance basse que le Comité juge les plus plausibles on reste au-dessus de la cible des 66 % fixée par décret, la trajectoire du taux de remplacement étant d'ailleurs quasiment inchangée par la réforme : les deux courbes se superposent intégralement. Comme les années passées, le graphique illustre, en revanche, la sensibilité du taux de remplacement aux hypothèses de croissance, déjà rappelée dans la section précédente, et sur laquelle on reviendra régulièrement dans l'ensemble de l'avis.

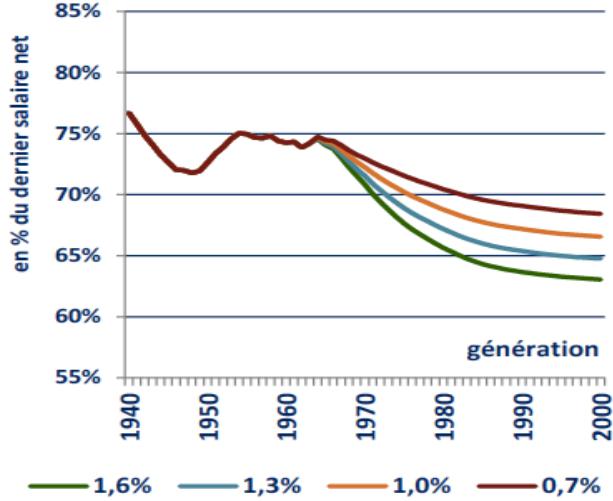
Figure 2 – Taux de remplacement du non-cadre du secteur privé

a. Après réforme, selon hypothèse de croissance

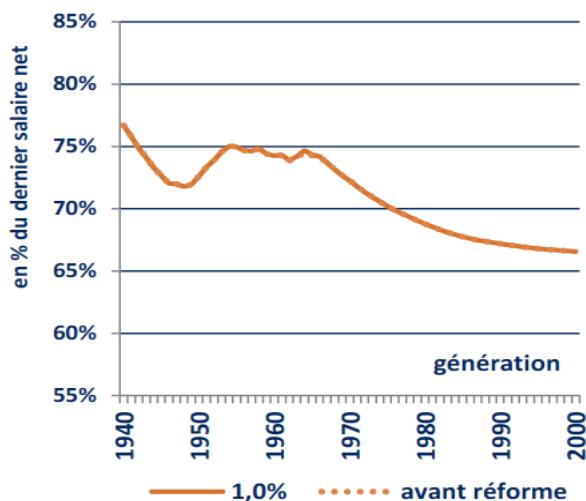
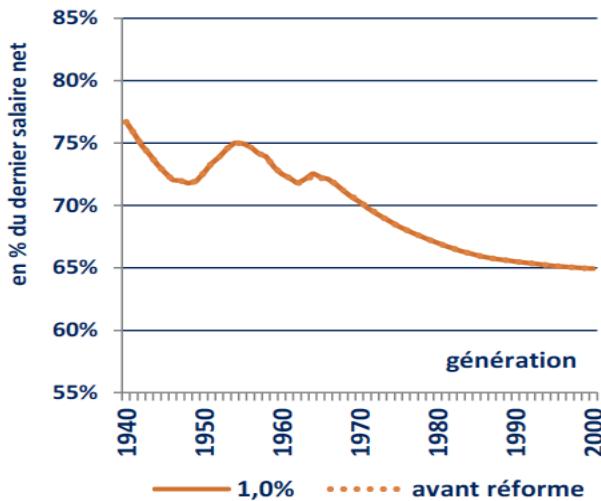
Y compris coefficient de solidarité à l'ARRCO



Hors coefficient de solidarité à l'ARRCO



b. Avec ou sans réforme, hypothèse de croissance 1 %

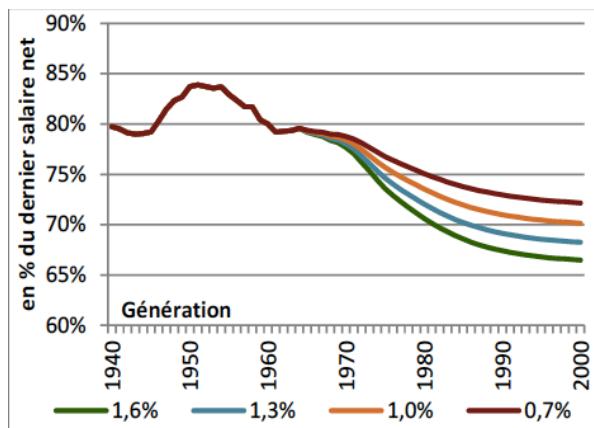


On verra notamment, en section 2.4.3., que ce problème ne concerne que la retraite de base, la retraite complémentaire ayant adopté des règles de calcul qui évitent cette dépendance. En revanche, dans leur accord national interprofessionnel (ANI) de 2017, les régimes complémentaires ont adopté le coefficient de solidarité qui brouille la notion de taux de remplacement, puisqu'il consiste à minorer temporairement la pension pendant ses trois premières années de service, de 10 %, lorsque l'individu part juste au taux plein. Sur ce cas-type, le coefficient de solidarité minore le taux de remplacement immédiat d'environ 2 points par rapport à un calcul excluant ce coefficient de solidarité. La pertinence de ce correctif sera probablement rediscutée lors de la renégociation de cet accord national interprofessionnel à l'automne prochain, en comparaison d'autres formes d'incitation au report du départ après le taux plein.

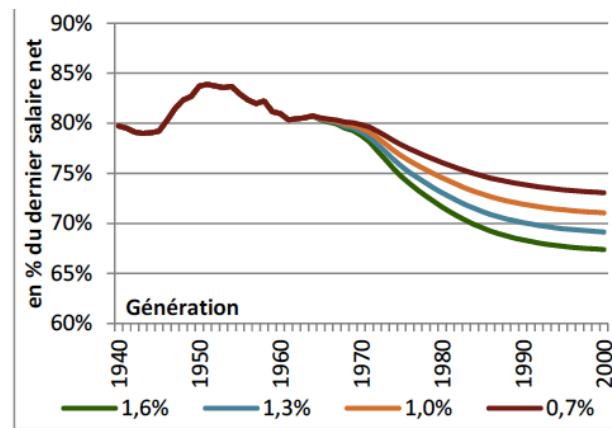
Figure 3 – Taux de remplacement d'un salarié à carrière complète rémunéré au SMIC

a. Taux de remplacement net sans réforme

Y compris coefficient de solidarité à l'ARRCO

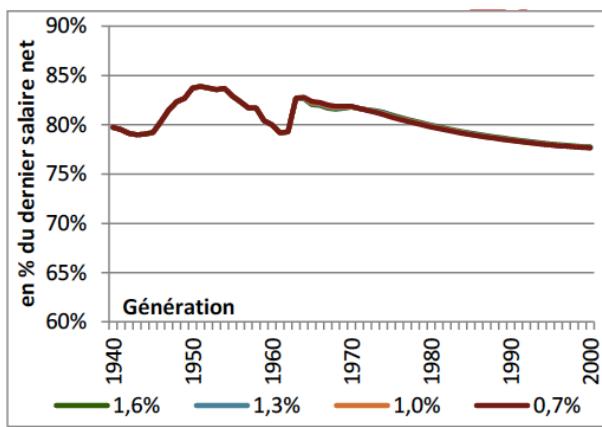


Hors coefficient de solidarité à l'ARRCO

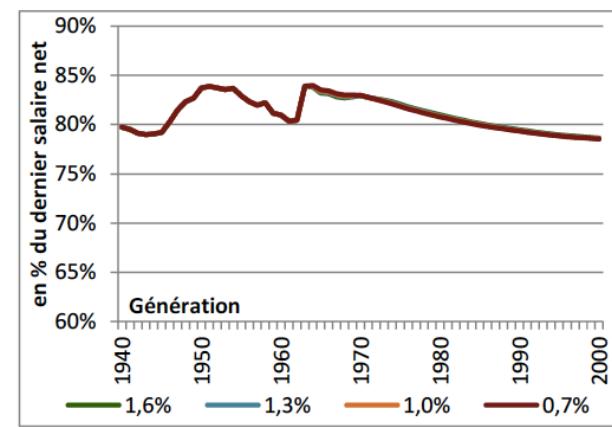


b. Taux de remplacement net avec réforme

Y compris coefficient de solidarité à l'ARRCO

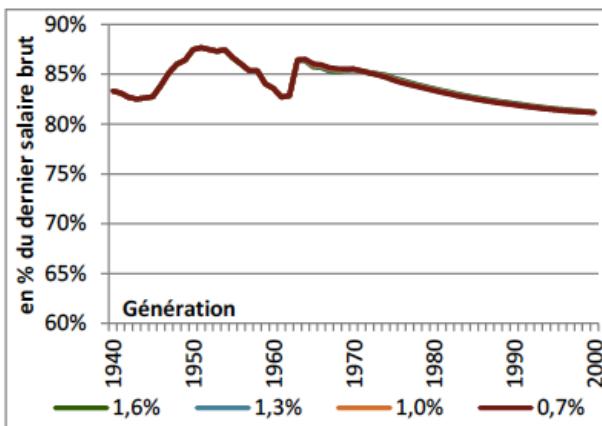


Hors coefficient de solidarité à l'ARRCO

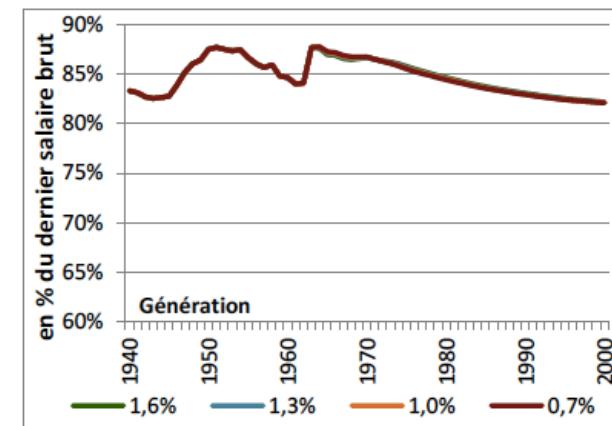


c. Pension brute à la liquidation en % du SMIC

Y compris coefficient de solidarité à l'ARRCO



Hors coefficient de solidarité à l'ARRCO



2.1.2. Objectif de montant brut de pension supérieur ou égal à 85 % du SMIC

Au terme de l'article 18-I de la loi du 14 avril 2023, le CSR est désormais chargé d'analyser si le montant du minimum contributif majoré permet aux assurés liquidant à taux plein de se voir servir, à la liquidation, un montant brut mensuel total des pensions de vieillesse de droit personnel au moins égal à 85 % du montant mensuel du salaire minimum de croissance, net des cotisations et des contributions sociales obligatoires d'origine légale ou conventionnelle.

Le respect de cet objectif peut être contrôlé en examinant le taux de remplacement d'un cas-type non prévu par décret mais qui était déjà suivi chaque année par le COR et le CSR, celui d'un salarié à carrière complète ayant été rémunéré au SMIC sur l'ensemble de sa carrière. Comme le cas-type précédent, il est évalué avant et après-prise en compte de la réforme, à outil de simulation constant, avec à nouveau la différenciation entre taux de remplacement avec ou sans coefficient de solidarité à l'ARRCO.

Sans réforme (figure 3a), le taux de remplacement net de ce cas-type était de l'ordre de 80 % pour les générations en train de liquider et il était appelé à baisser fortement, en dessous de 75 % en hypothèse de productivité basse et jusqu'à 66 % sous l'hypothèse de forts progrès de productivité.

Après réforme, le taux net rehaussé à 83 % correspond à un ratio pension brute/SMIC supérieur à l'objectif de 85 %, conforme donc à l'objectif affiché du gouvernement, même avec application du coefficient de solidarité du régime complémentaire. Pour la suite, l'indexation sur le SMIC de la majoration du minimum contributif devrait éviter le décrochement majeur qu'on pouvait anticiper sans réforme. Au moins sur ce volet du calcul des droits, les nouvelles règles assurent une immunisation complète contre l'effet des aléas de la croissance. Néanmoins, subsiste la perspective d'une légère dérive à la baisse qui conduirait à repasser sous cette barre des 85 %, due à la trajectoire attendue pour la retraite complémentaire. Pour le respect de cet objectif, un problème de coordination du pilotage entre base et complémentaire va clairement se poser.

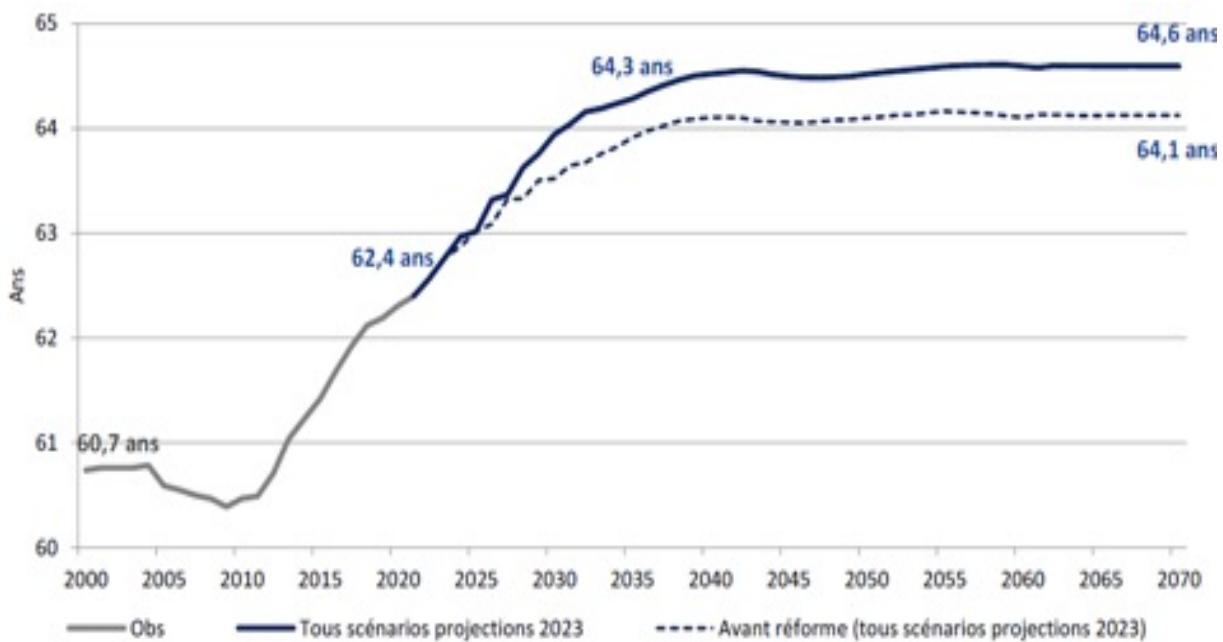
2.2. Traitement équitable au regard de la durée de la retraite et du montant de pension

2.2.1. Durée de la retraite

La durée attendue de la retraite est directement affectée par le décalage de l'âge de liquidation, de l'ordre de 0,7 an en moyenne et à long terme en sus de la hausse à laquelle on aurait assisté sans réforme, telle qu'elle était projetée en 2022 (figure 4). Ce décalage moyen reste très en deçà de ce que laisse intuitivement attendre la hausse de deux ans de l'âge d'ouverture des droits, à la fois du fait des mesures compensatrices et du fait de ce que, même sans mesures compensatrices, une telle mesure ne décale pas de deux ans les âges de départ effectifs de l'ensemble de la population. Une partie seulement de celle-ci connaît un décalage de cette ampleur.

Au-delà de la moyenne, la Drees a évalué comment se distribuent ces décalages induits par la réforme, en fonction des caractéristiques des liquidants.

Figure 4 – Age conjoncturel de départ en retraite : estimations et projections 2022 et 2023



La figure 5 indique ce qu'il devrait en être pour deux générations :

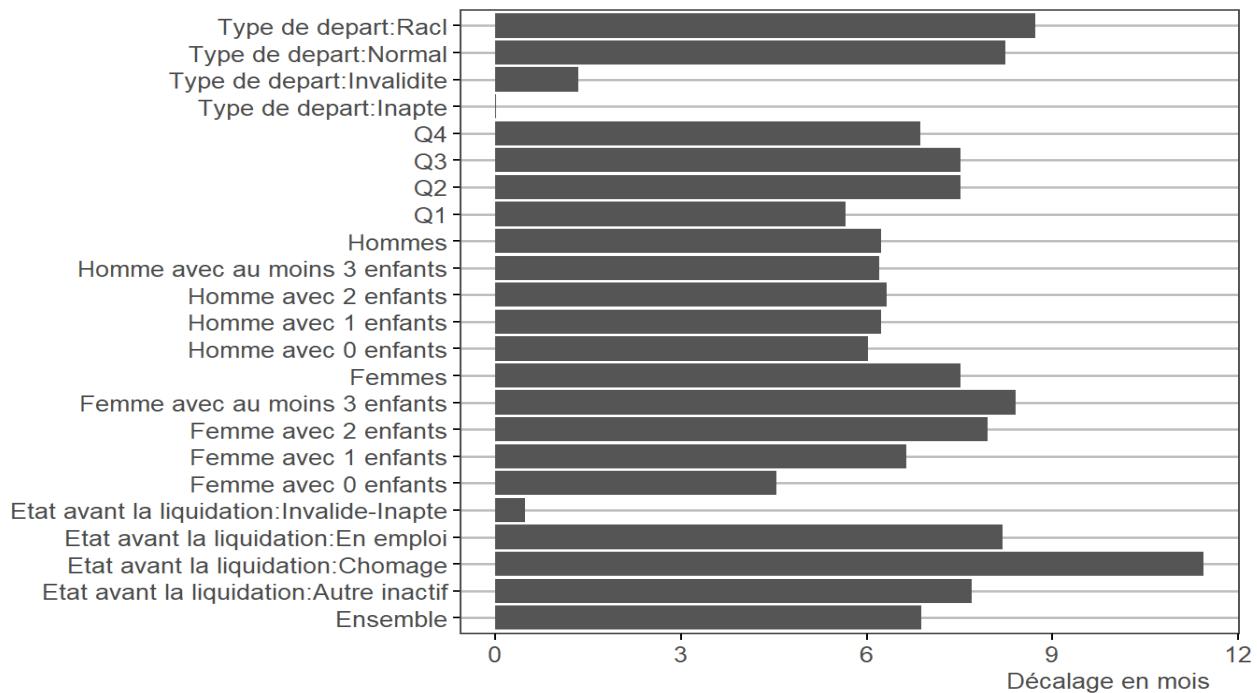
- la génération 1966 pour qui la durée d'assurance est plus élevée de trois trimestres que sans réforme et l'AOD plus élevé d'un an et demi.
- la génération 1972, peu affectée par l'accélération de la hausse de la durée d'assurance dont la génération terminale était la génération 1973, mais qui subit pleinement la hausse de deux ans de l'AOD.

La hausse moyenne est à peu près de même ampleur dans les deux générations, un peu plus élevée pour les femmes et de façon croissante avec leur nombre d'enfants. Selon le niveau de revenu, on a un profil légèrement en cloche dans la génération 1966, et légèrement dégressif dans la génération 1972. Inaptes et invalides sont naturellement protégés des effets de la réforme, mais ce n'est pas le cas des individus au chômage avant la retraite, et les bénéficiaires du dispositif carrières longues sont autant touchés que les autres départs normaux. Il faut toutefois rappeler qu'il ne s'agit pas d'une population de retraités moins favorisés que la moyenne. Les 40 % d'individus aux retraites les plus basses y sont très sous-représentés, le dispositif bénéficie davantage aux retraités situés au-dessus du quatrième décile, y compris des individus des déciles supérieurs (figure 6).

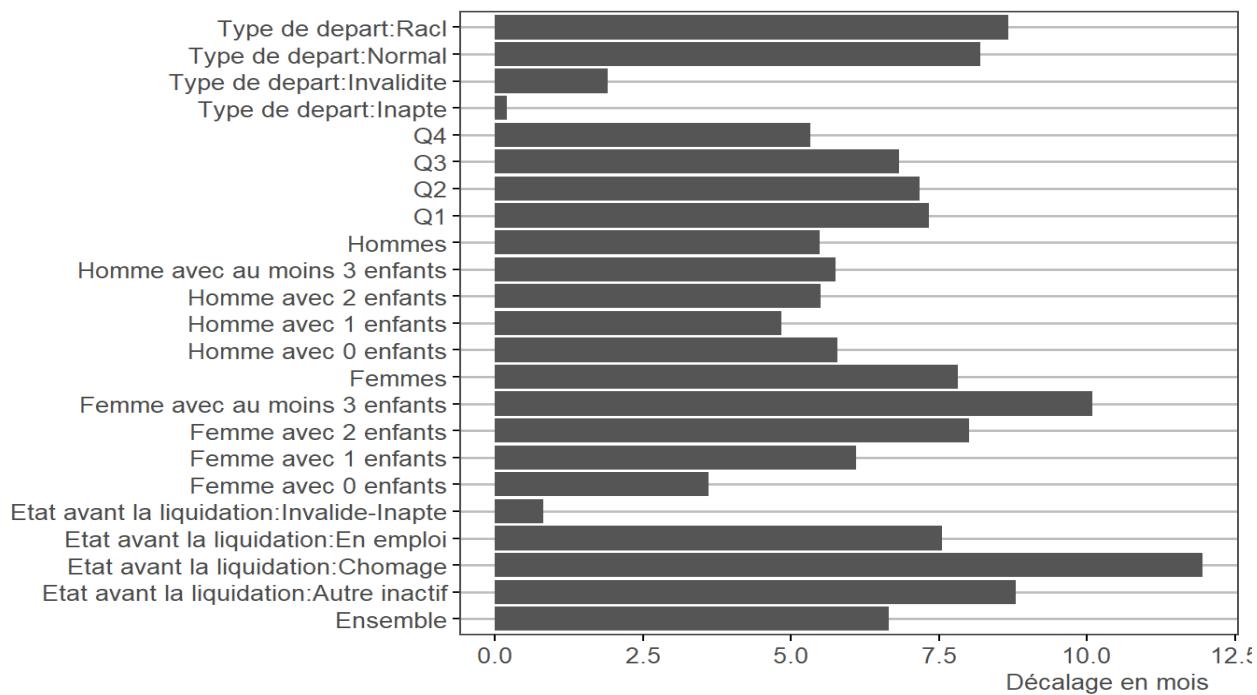
En termes de durée de la retraite, si on en revient aux moyennes, le décalage de l'âge se répercute à peu près tel quel sur l'indicateur de durée attendue de la retraite, celui que doit suivre le Comité (figure 7). Comme anticipé dans l'avis de l'an dernier, on assiste bien à

Figure 5 – Effets de la réforme sur les âges de départ

a. Génération 1966

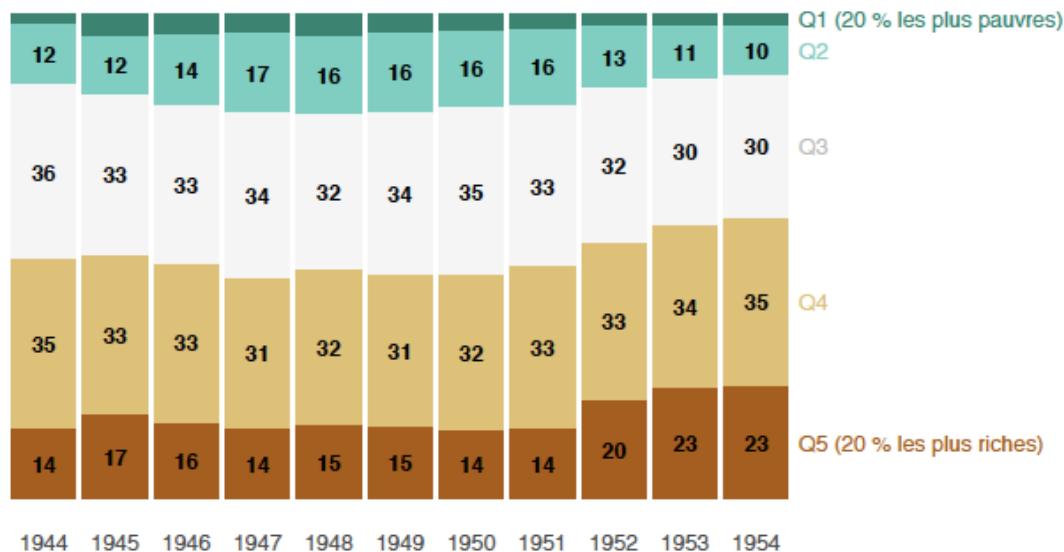


b. Génération 1972



Source : Drees, modèle Trajectoire.

Figure 6 – Bénéficiaires d'un départ anticipé pour carrière longue, par quintile de retraite pleine



Source : Aubert, P., « Les départs anticipés pour carrière longue permettent-ils de compenser une plus grande pénibilité des métiers ? », *Blog IPP*, 6 mars 2023.

un nouveau décrochage de cette durée, surtout en comparaison de la valeur élevée atteinte par les générations 1950 à 1955, qui ont bénéficié du dispositif carrière longue sans être trop affectées par le début de la hausse de la durée d'assurance programmé par la réforme de 2003 et sans avoir non plus été affectées, bien entendu, par les premiers effets de la réforme de 2010. Il est normal que ce recul ait posé question. Toujours en moyenne, il peut toutefois être mis en perspective plus longue. En proportion de la durée de vie adulte, il ramène au niveau que devraient avoir connu les générations parties en retraite au tournant du siècle, légèrement au-dessus du partage un tiers/deux tiers que la réforme de 2003 avait proposé comme référence pour le partage des années de vie adulte entre temps passé en retraite et temps passé en activité (figure 8).

Les questions qu'invite à poser cet indicateur sont plutôt, d'une part, (a) ce qui pourrait se passer en cas de nouvelle déviation par rapport au scénario d'évolution de cette espérance de vie actuellement retenu comme central, et d'autre part, (b) la question de la prise en compte des écarts d'espérance de vie selon le niveau de vie à l'intérieur des générations.

La question (a) sera sans aucun doute abordée dans le cadre du rendez-vous de 2027. De façon plus systématique que des clauses de rendez-vous assez espacées, faut-il réenvisager un couplage plus systématique entre espérance de vie et critères d'accès au taux plein, comme avait voulu le faire la réforme de 2003 ? A l'époque, le couplage n'avait concerné que la durée, ce qui semblait constituer une réponse à la question (b), ce critère étant réputé ne toucher que les individus à espérance de vie plus longue. On sait maintenant que la réalité est plus complexe, et que le RACL n'est pas non plus le système idéal pour gérer ce sujet. On

Figure 7 – Durée de la retraite par génération, générations 1940 à 2000

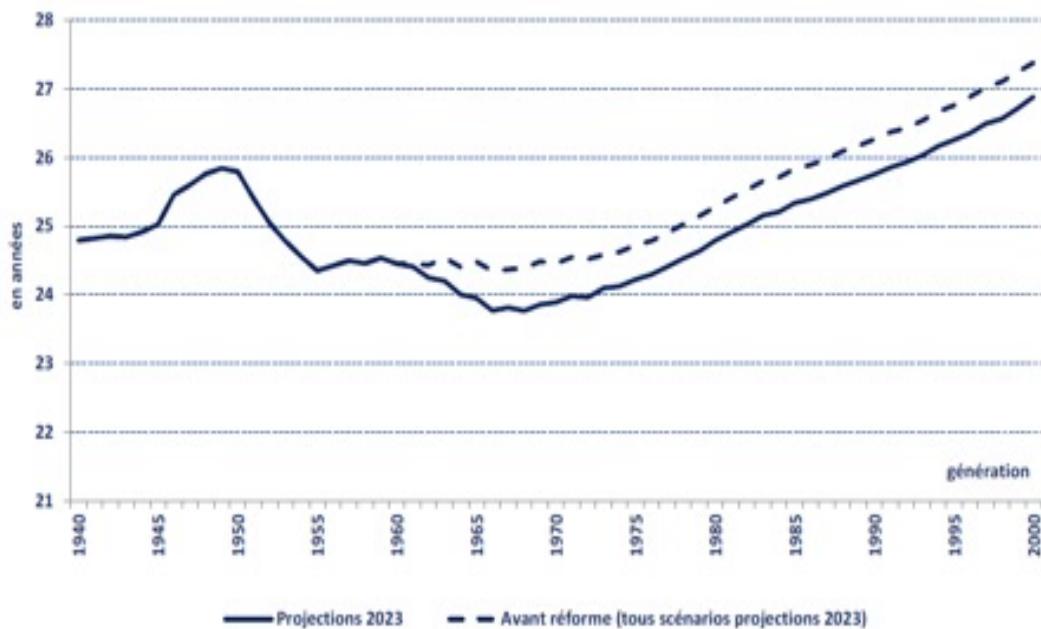
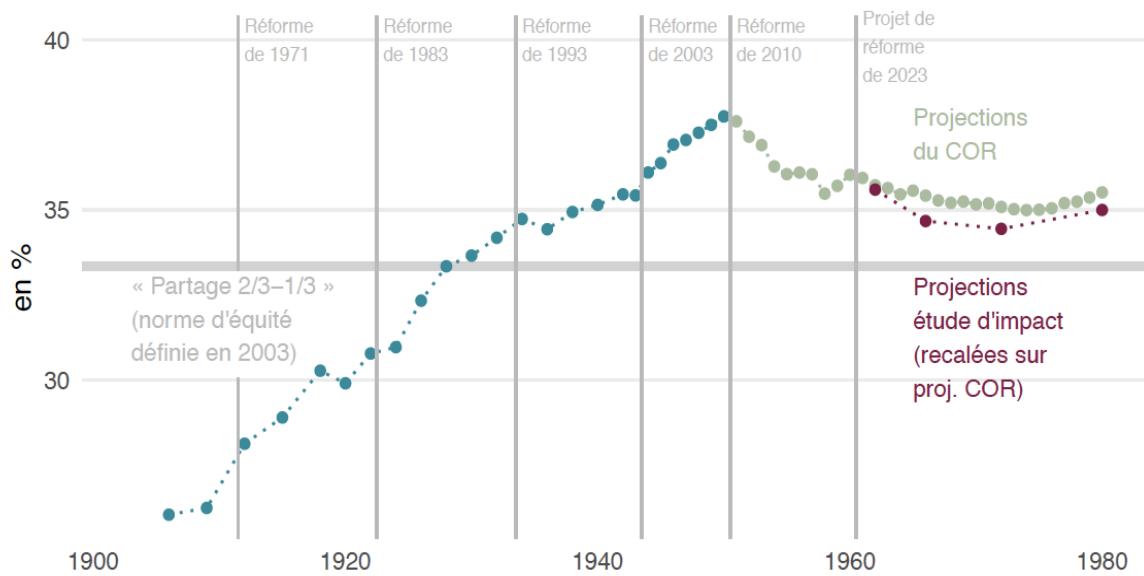


Figure 8 – Ratio durée de retraite/durée de vie adulte, générations 1900 à 1980



Source : Aubert P. et Bozio A., « L'âge de départ à la retraite en perspective historique : un retour sur 50 ans de réformes », *Blog IPP*, 11 février 2023.

bute sur l'absence d'outil bien adapté pour bien répondre à ce besoin de traitement différencié, actuellement géré par un cumul d'instruments sans logique d'ensemble (voir annexe 3). Pour ce qui est de la réforme 2023, hormis le cas des invalides/inaptes, la combinaison retenue s'avère avoir plutôt maintenu le *statu quo* en matière d'inégalité des durées de retraite.

2.2.2. Cas-type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B

Ce cas-type est le pendant pour la fonction publique du cas type de salarié non-cadre du privé. Il vise à détecter les divergences de traitement entre ces deux catégories de population.

Vu l'importance du rôle des primes dans la détermination du taux de remplacement dans la fonction publique, l'évolution du taux de prime de ce cas-type fait l'objet de deux scénarios. Dans le scénario de référence, entre 2022 et 2027, la rémunération totale croît comme l'inflation, mais le point d'indice est quasiment gelé en valeur nominale. Il en résulte donc une première phase de hausse du taux de prime. De 2027 à 2032, la croissance de la rémunération totale rejoint celle du salaire moyen de l'ensemble de la population, mais le traitement indiciaire se contente de suivre les prix. Le taux de prime continue donc d'augmenter. C'est à partir de 2032 qu'à la fois le traitement indiciaire et la rémunération évoluent comme le salaire moyen de l'ensemble de la population, avec un taux de prime qui se stabilise. Il en résulte le même type d'évolution que dans les projections des années passées. Les générations qui font l'expérience de la hausse du taux de prime connaissent une baisse marquée de leur taux de remplacement, d'abord indépendante de l'hypothèse de productivité puisqu'uniquement déterminée par le rythme de l'inflation, puis dépendante de ces progrès de productivité, avant que le taux de remplacement ne se stabilise, à un taux très inférieur au taux de deux-tiers que le décret d'application de la loi de 2014 demandait de garantir au cas-type du secteur privé (figure 9).

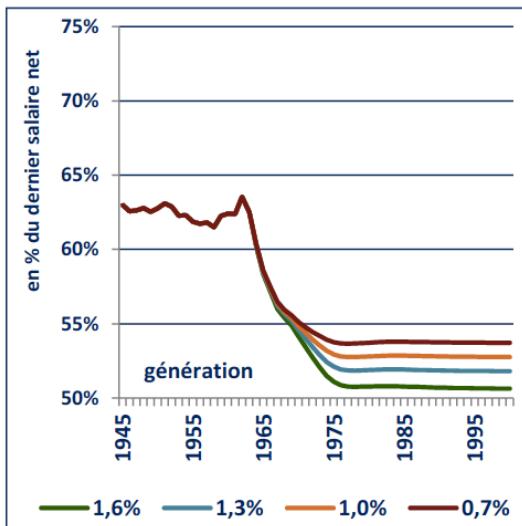
Dans la variante où les mêmes hausses de rémunération globale se feraient à taux de prime constant, le taux de remplacement serait quasiment stationnaire, à peu près égal à ce seuil des deux-tiers, mais toujours inférieur à celui du salarié non-cadre du privé, sauf hypothèse de gains de productivité rapide tirant ce dernier très à la baisse. En effet, la baisse du taux de remplacement de ce dernier se fait à partir d'un point initial nettement plus élevé que pour le salarié du public, de 72 ou 75 % selon qu'on prend en compte ou non le coefficient de solidarité à l'ARRCO.

Ce constat ne corrobore pas la vision répandue d'un système de retraite bien plus avantageux dans le public que dans le privé, tout du moins en termes de niveau des prestations de droit direct. Ce qui alimente cette idée est le fait que, en niveau absolu, les pensions du public sont en moyenne supérieures à celles du privé. Mais ceci tient à la composition de l'emploi public par niveau de qualification et à des différences de durée moyenne validée. Pour une comparaison neutralisant ces effets mais allant au-delà de la comparaison de seulement deux cas-types, la Drees s'est livrée à un exercice de simulation de ce que les agents du public perdraient ou gagneraient à se voir appliquer les règles du privé. Le calcul a été fait sur les liquidants de la génération 1958. C'est seulement un tiers des

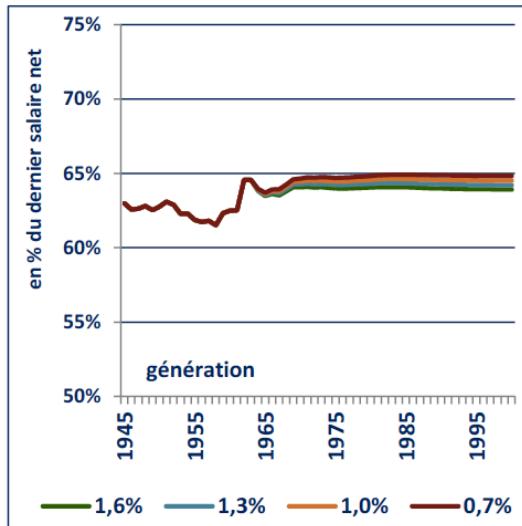
Figure 9– Taux de remplacement d'un fonctionnaire sédentaire de catégorie B

a. Après réforme, selon hypothèse de croissance

Part des primes en hausse en projection

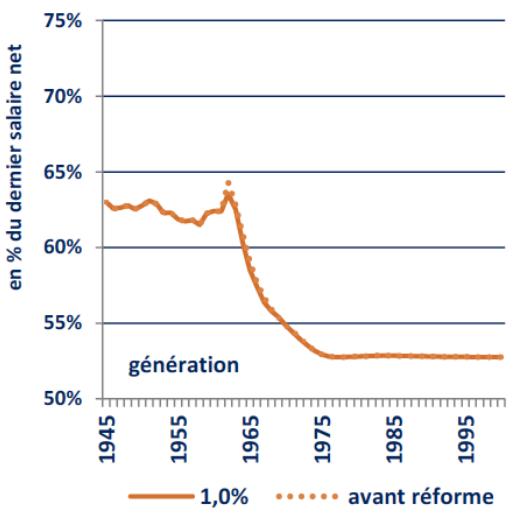


Part des primes constante en projection

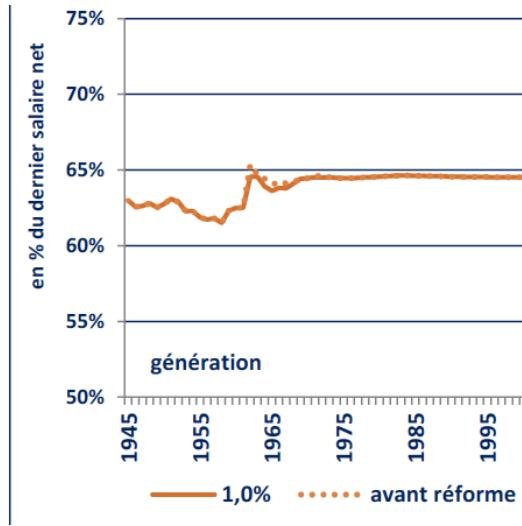


b. Avec ou sans réforme, hypothèse de croissance 1%

Part des primes en hausse en projection



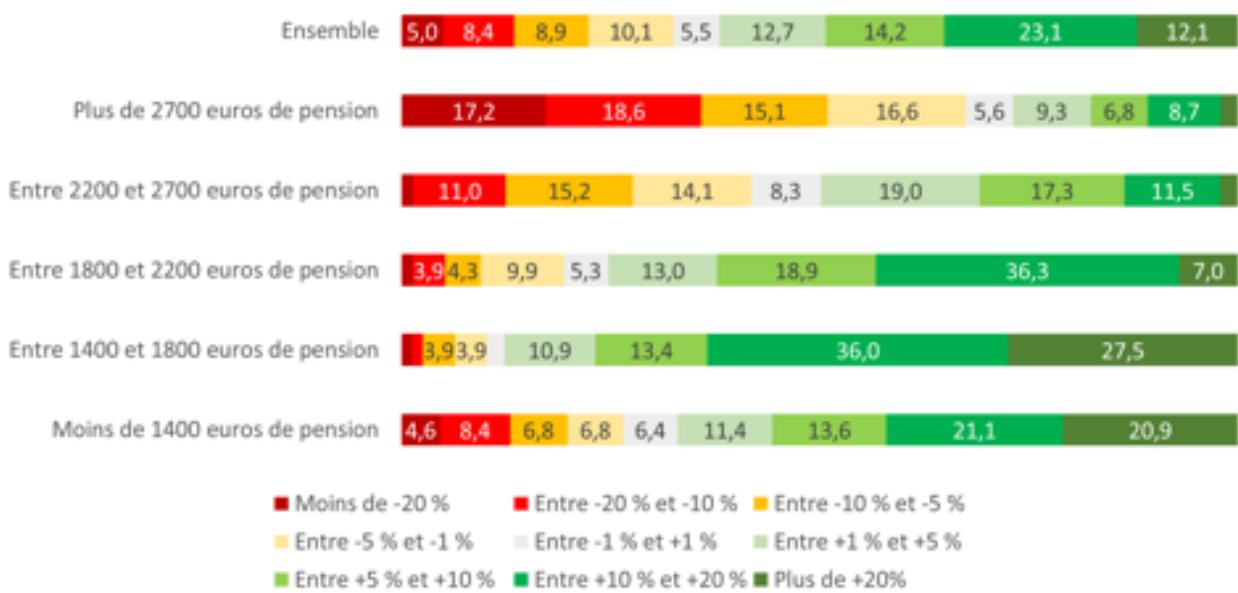
Part des primes constante en projection



liquidants du public qui perdraient à l'application des règles du privé et un peu plus de 60 % qui y gagneraient (figure 10).

Derrière ce mélange de gagnants et de perdants, il y a des propriétés redistributives différentes des deux systèmes. La distribution des salaires plus égalitaire dans le public ne se double pas d'un calcul des droits de retraite plus redistributif que dans le privé. Les taux de remplacement des fonctionnaires plus qualifiés sont certes pénalisés lorsque leur rémunéra-

Figure 10 – Distribution des gains et pertes à la transposition des règles du secteur privé aux liquidants de la fonction publique (liquidants de la génération 1958)



Lecture : sur le champ considéré, 12,1 % des liquidants de la fonction publique auraient vu leur pension s'accroître de 20 % ou plus s'ils s'étaient vus appliquer les règles de liquidation du privé.

Champ : Assurés nés en 1958 liquidant un droit dans la fonction publique au titre de la catégorie sédentaire.

Source : Chopard et al., « Retraite : règles de la fonction publique et du privé - Comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire », *Dossiers de la Drees*, n° 103, 2022

tion comporte une part élevée de primes mais leurs carrières ascendantes font qu'ils sont avantagés par le calcul de la retraite sur la base du dernier traitement. Un élément qui a rendu les retraites du secteur privé globalement plus redistributives, de leur côté, est la révision à la baisse des droits qu'on a connu dans les régimes complémentaires : elle a davantage affecté les plus qualifiés, pour qui cette retraite complémentaire représente une plus forte proportion de la retraite totale.

Ces divergences doivent faire l'objet de réflexions, dans une période où, comme l'avait indiqué l'avis de l'an passé, la question de la redistributivité verticale du système de retraite va sûrement gagner en intensité. Y-a-t-il un bon degré de cette redistributivité autre que ceux auxquels les deux systèmes arrivent par des voies très différentes ?

Néanmoins, ces divergences n'alimentent pas la thèse d'un avantage systémique moyen pour les salariés du public, thèse dont l'exploration devrait d'ailleurs se faire selon une perspective plus large : celle-ci pourrait contourner l'absence de comparabilité des taux d'effort en raisonnant en termes d'une rémunération globale du travail faisant masse du salaire net direct en cours de vie active et des prestations touchées durant la retraite (cf encadré 1).

Encadré 1 - Vers une analyse globale des écarts public-privé ?

En matière d'écarts public-privé, la comparaison des prestations à caractéristiques identiques des individus permet de neutraliser les effets de structure par qualification qui faussent les comparaisons brutes de niveaux moyens de pension. Elle n'épuise toutefois pas le sujet, puisqu'il faut également comparer les efforts contributifs. On les ramène souvent, à tort, à la simple comparaison des taux de cotisation salariés. Dans ce cas, le fait que les retraites du public soient tirées vers le bas par la non prise en compte des primes apparaît la conséquence normale de ce que, hors Régime additionnel de la fonction publique, il n'y a pas de cotisation sur ces primes.

Mais on sait que la mesure de l'effort contributif ne se réduit pas à cela. La façon correcte de définir cet effort est de dire qu'il correspond à l'écart entre le salaire net effectivement touché et celui dont le salarié disposerait s'il n'y avait pas de retraites à financer.

Dans le privé, sous l'hypothèse d'un coût global du travail contraint par la concurrence, on considère que cet effort contributif peut-être approximé par la somme des contributions de l'employeur et du salarié, quel que soit le partage juridique entre les deux : à l'équilibre, l'une comme l'autre viennent en déduction du salaire net.

Ce raisonnement n'est déjà qu'une approximation. Il est encore moins probable qu'il soit complètement valide dans le cas des salariés du secteur public. On ne défendra donc pas la thèse que l'effort contributif des salariés du public est à mesurer, *in fine*, par la somme des cotisations des salariés sur leur traitement indiciaire et de l'ensemble de la contribution d'équilibre de l'État employeur. Mais on voit que le sujet ne peut se réduire à des comparaisons de taux légaux.

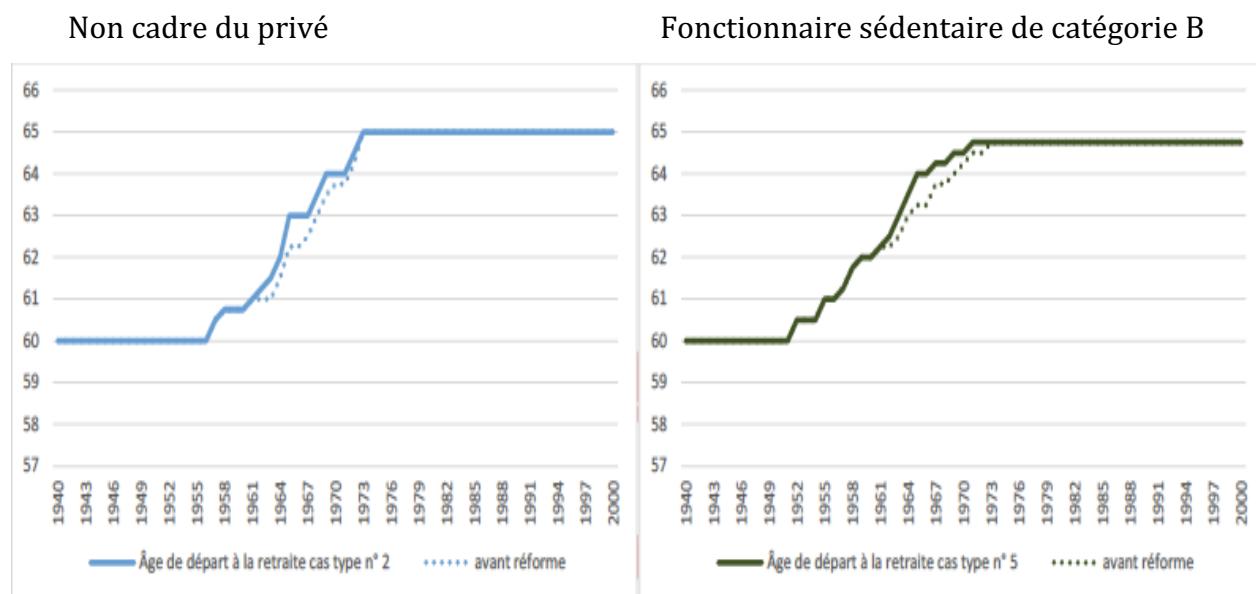
Une façon de dépasser cette problématique qui contournerait la difficulté à mesurer l'effort contributif dans le public serait de raisonner directement en termes de niveau global de rémunération sur l'ensemble du cycle de vie, en faisant masse de la rémunération directe perçue sous forme de salaire net durant la vie active et du salaire différé que représente ensuite la retraite nette, sans avoir à considérer la façon dont cette dernière est financée. Ce calcul n'a jamais été fait sous cette forme, à la connaissance du Comité, on ne peut donc présager de ce que donnerait son résultat et comment il se différencierait par type d'emploi et niveau de qualification au sein des deux secteurs.

Mais, quand bien même il s'avérerait que le solde de l'avantage net « salaire » et de l'avantage « net » retraite serait au bénéfice des salariés du public, force serait de constater qu'un tel avantage net serait devenu insuffisant à assurer l'attractivité de certains de leurs métiers, suggérant que la comparaison des deux secteurs doit aussi prendre en compte des éléments non monétaires des conditions de travail.

2.2.3. Effets combinés sur la durée de la retraite et les niveaux de pension : bilan global

Ceci étant, pour revenir aux seuls deux cas cas-types suivis par le Comité, une caractéristique qu'ils partagent est d'avoir des taux de remplacement quasiment inchangés à la suite de la réforme (figures 2.b et 9.b), ce qui résulte d'âges de départs eux aussi très peu modifiés (figure 11). Ces cas-types ont des âges d'entrée en activité déjà fortement croissants d'une génération sur l'autre et le calendrier antérieur de hausse de la durée d'assurance les conduisait déjà, avant réforme, à partir au-delà de 62 ans. La réforme de 2023 induit un dé-

Figure 11 – Âges de liquidation des deux cas-types de non-cadre du privé et de fonctionnaire sédentaire de catégorie B, avec et sans réforme



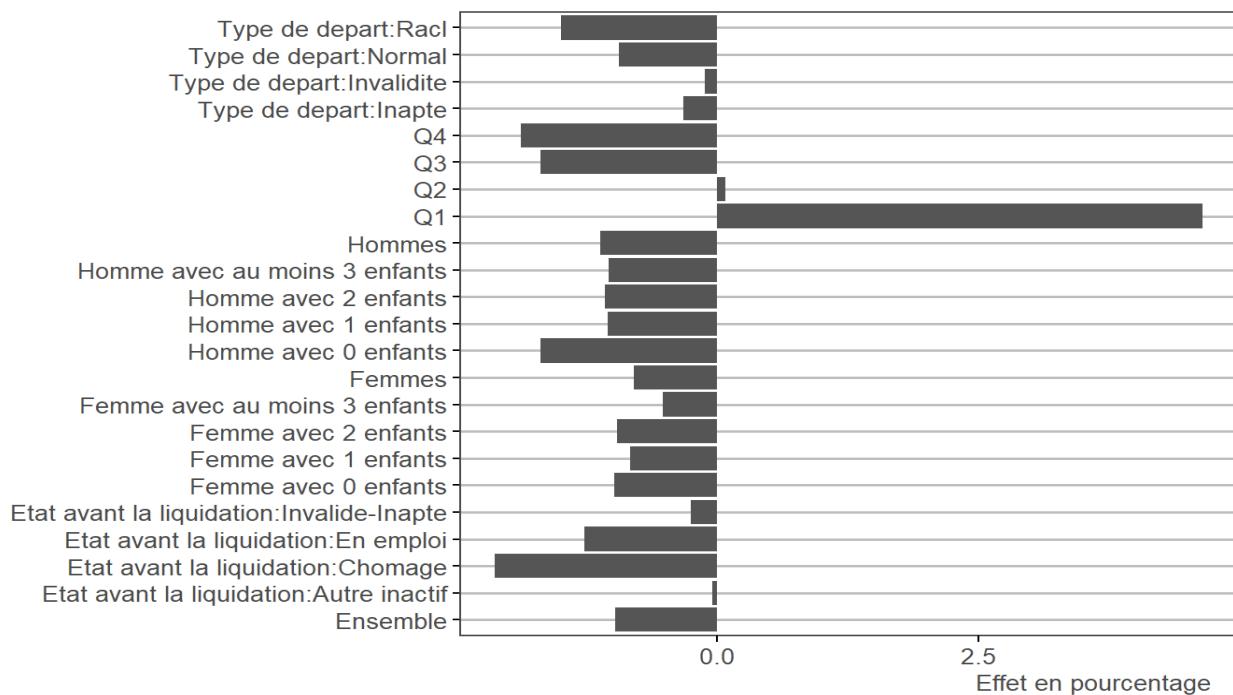
calage supplémentaire d'au plus deux à trois trimestres et pour seulement quelques générations, et l'effet de ce décalage sur le taux de remplacement est neutralisé par l'accélération de la durée requise pour le taux plein, qui affecte le coefficient de proratisation des années cotisées.

Ces deux cas-types ne sont cependant que des cas particuliers. Ceci ré illustre, s'il en était besoin, l'impossibilité de rendre compte des effets de la réforme sur la base d'un nombre aussi restreint de situations. Qu'en est-il alors si on applique aux taux de remplacement le même type d'analyse par microsimulation que celle proposée plus haut pour les âges de liquidation ? La figure 12 donne directement la combinaison des deux effets sur le taux de remplacement et la durée de la retraite, en raisonnant en termes de volume total de prestations touchées sur la durée de la retraite, toujours sur le cas des générations 1966 et 1972 que considérait la figure 5. Il ne s'agit pas de bilans financiers complets pour les individus concernés, car ces calculs n'intègrent pas les gains ou pertes relatives à la période précédant la retraite, mais c'est une première information importante que d'avoir ces bilans pour ce qui relève de la retraite.

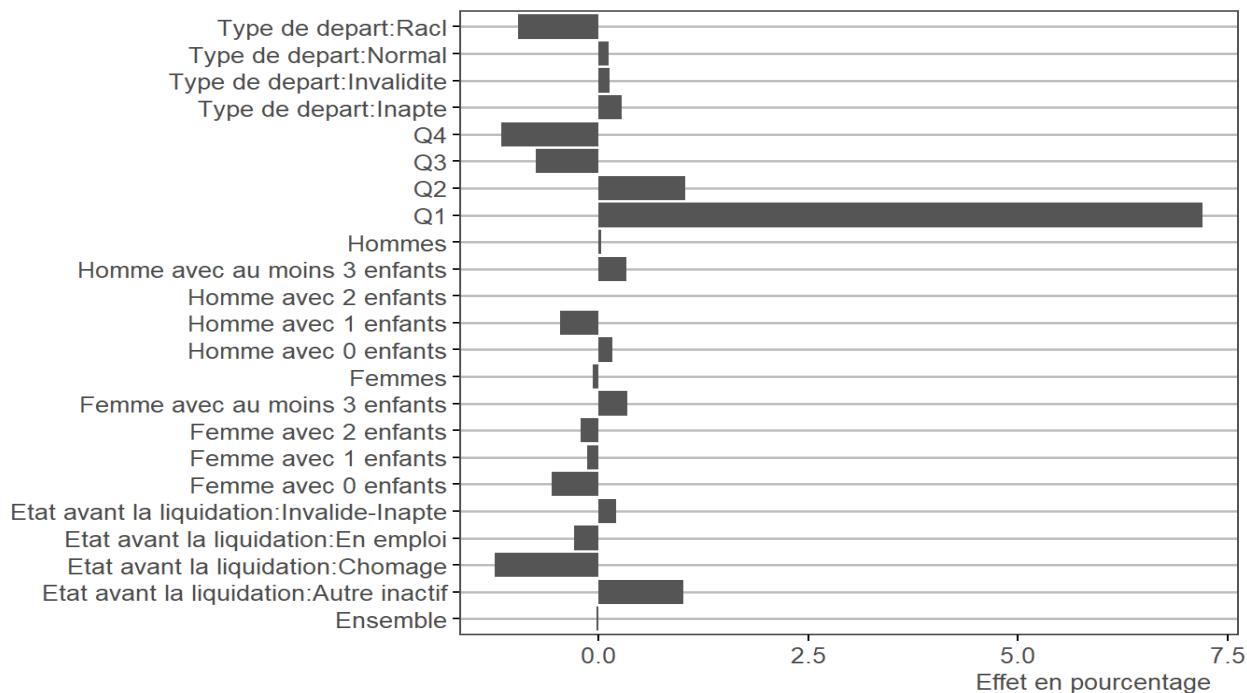
Il en ressort que la compensation entre hausse de la pension et baisse de la durée de la retraite n'est que partielle pour la génération 1966 mais complète pour la génération 1972. Les partants en RACL en profitent moins que la moyenne, mais ce qui est à nouveau à mettre en regard que ce ne sont pas les plus défavorisés en matière de niveau de retraite. Les individus au chômage sont clairement perdants. En revanche, le bilan est cette fois clairement plus avantageux pour le premier quartile de niveau de retraite. Il est également plus équilibré entre hommes et femmes, et pour ces dernières, plus favorable quand le nombre d'enfants est plus élevé. Pour les femmes et les basses retraites, en comparaison de ce que montrait la figure 5, la priorité a donc été donnée aux niveaux de retraite plutôt qu'au *statu quo* sur l'âge.

Figure 12 – Effets de la réforme sur les montants cumulés de pension.

a. Génération 1966



b. Génération 1972



Source : Drees, modèle Trajectoire.

2.3. Solidarité inter et intragénérationnelle

2.3.1. Niveau de vie relatif des retraités

L'indicateur de niveau de vie relatif des retraités rapporte ce niveau de vie à celui de l'ensemble de la population. Il est actuellement proche de 100 %, après y avoir été sensiblement supérieur sur une partie de la décennie 2010. On rappelle que ce qui permet d'avoir des niveaux de vie relatifs aussi élevés malgré des retraites inférieures aux revenus d'activité est la prise en compte de la taille des ménages, le niveau de vie du ménage étant obtenu en divisant ses ressources monétaires par son nombre d'unités de consommation.

Ce qui a rapproché ce niveau de vie de la parité, en 2019, a principalement été la bascule entre taux de cotisations sociales et contribution sociale généralisée, avec le passage de 6,6 % à 8,3 % du taux normal de CSG. Celui-ci a été annulé en 2019 pour les retraités percevant moins de 2 000 euros par mois avec la création d'un nouveau taux de CSG désormais dénommé taux médian (à nouveau 6,6 %). Mais, la même année, les actifs du milieu de la distribution ont, quant à eux, bénéficié des mesures d'urgence économique et sociales mises en place fin 2018 pour répondre au mouvement social des « gilets jaunes », ce qui a concouru au *statu quo* entre ces deux années, et 2019 est la dernière année complètement observée pour cet indicateur. En effet, la crise du Covid a perturbé la collecte de l'Enquête revenus fiscaux et sociaux de l'année 2020. Des données couvrant l'année 2021 ne seront disponibles que fin 2023.

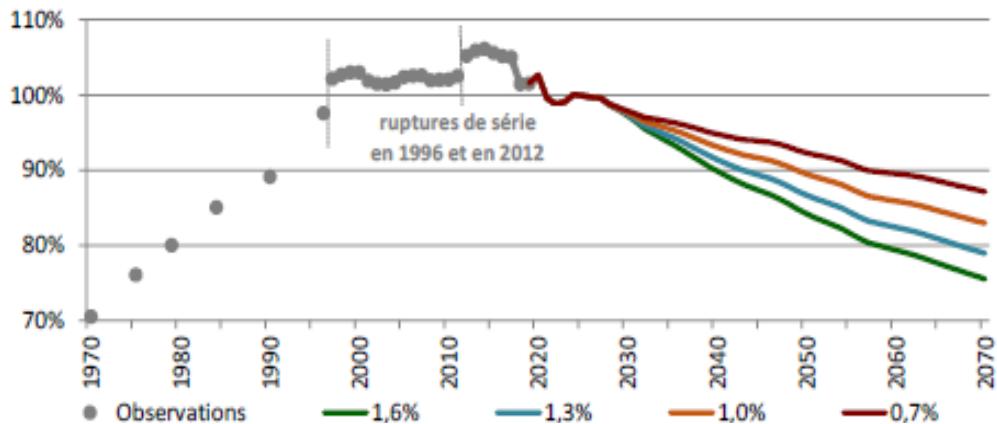
Dans les projections de 2022, ce niveau de vie relatif décrochait à nouveau en 2021, suivi d'un bref plateau, avant que ne s'amorce la baisse tendancielle en éventail associée aux différents scénarios de productivité. On a la même baisse à long terme dans les projections de 2023, mais après un ressaut temporaire autour de 2025. Il conviendrait de faire la part entre ce que ce ressaut doit aux mesures de soutien aux petites retraites, et ce qu'il doit mécaniquement aux règles d'indexation qui permettent aux retraités d'être mieux protégés de l'inflation moyenne que les actifs.

Si les règles d'indexation jouent un rôle important dans ce ressaut, doit se poser la question de savoir à quel degré il faut que tous les retraités soient protégés de l'inflation moyenne⁵. L'indexation sur les prix les protège de chocs temporaires d'une façon qu'on peut juger légitime, d'autant que la période d'inflation très faible traversée depuis la crise financière de 2008 pourrait être derrière nous : il est généralement admis que l'inflation au cours de la prochaine décennie sera supérieure à celle que nous avons connu entre 2010 et 2020. Mais elle les surprotège de chocs qui seraient plus durables sur la croissance des salaires réels, tout en les privant symétriquement des bénéfices de l'éventuel retour à une croissance plus soutenue de ces salaires réels. Cette question de savoir quelle serait la bonne règle d'indexation, et en fonction de quelle cible de niveau de vie à long terme des retraités est une question sur laquelle la conclusion de cet avis va à nouveau proposer d'investir.

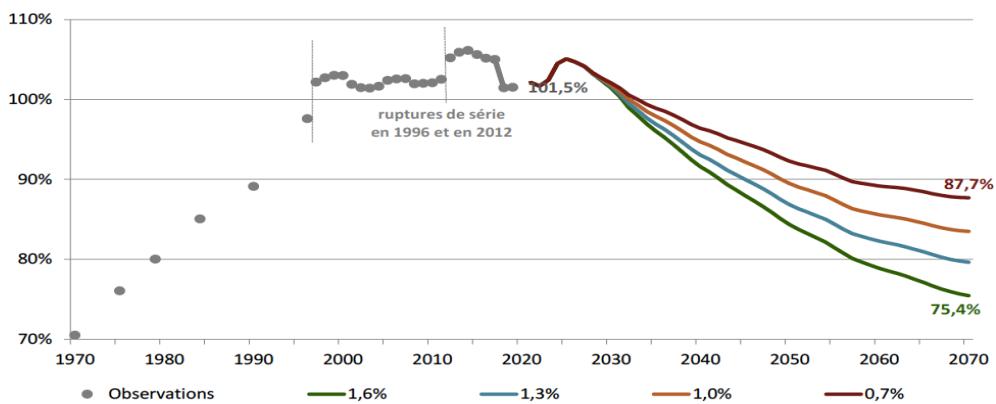
⁵ Bien évidemment, pour les actifs comme pour les retraités, il faut aussi tenir compte du fait que l'effet des hausses de prix n'est pas uniforme, il dépend des structures de consommation. Être protégé de l'inflation moyenne ne signifie donc pas qu'on soit protégé de l'inflation vécue au niveau individuel, mais la correction de ces écarts d'exposition ne saurait évidemment relever du système de retraite : elle relève plutôt d'autres mécanismes de type bouclier tarifaire.

Figure 13 – Niveau de vie relatif des retraités

13.a. Évolutions prévues en 2022



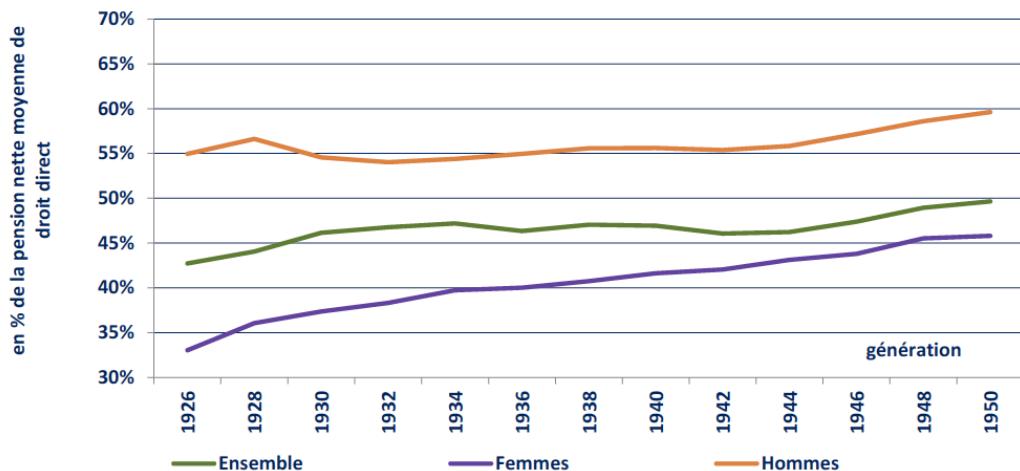
13.b. Évolutions prévues en 2023



2.3.2. Rapport entre le premier décile de pension et la pension moyenne

Si s'amorçait une telle réflexion sur les règles d'indexation, il faudrait évidemment se poser la question de leur différenciation selon le niveau de la retraite. On a vu que, suite à la réforme de 2023, une indexation pleine sur le SMIC est prévue pour le calcul du minimum contributif, mais l'indexation pleine sur les salaires ne pourrait clairement pas être envisagée pour l'ensemble des retraites, sauf à reporter toute la charge de l'équilibrage sur l'âge de départ ou le taux de cotisation. Il devrait en résulter une compression par le bas de l'éventail des retraites, dans le sens d'une plus grande redistributivité. On peut la juger souhaitable, tout en rappelant l'importance de garder au système une dimension contributive suffisamment manifeste, car la contributivité est un moyen de garantir l'adhésion au système, en établissant un lien tangible entre ce que l'individu verse au système et ce qu'il peut espérer en recevoir.

Figure 14 – Rapport du premier décile de pension à la pension moyenne, par génération



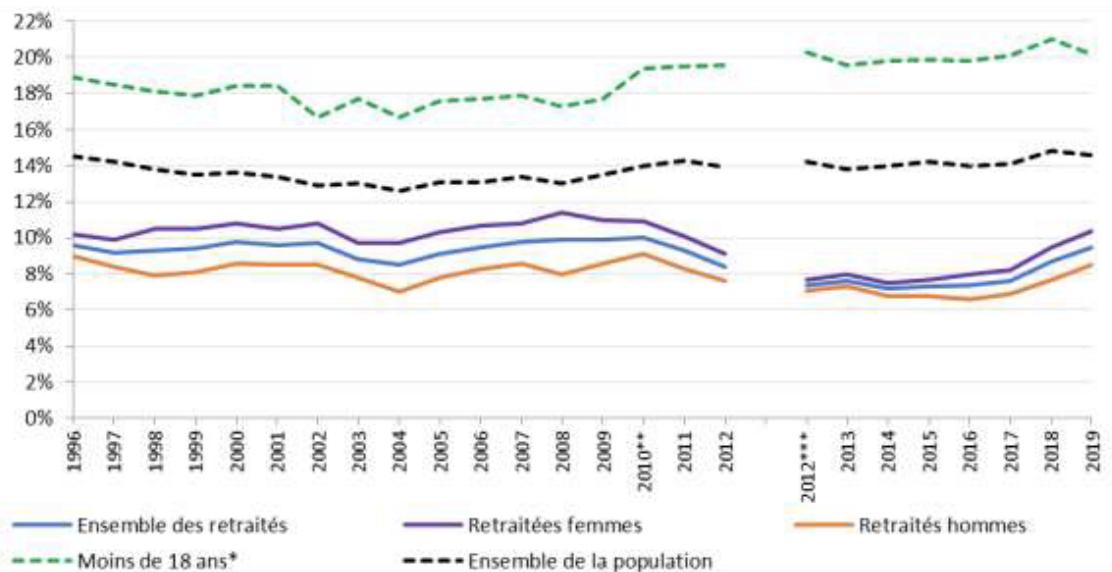
Pour discuter des effets de différents scénarios d'indexation sur ce dosage entre redistributivité et contributivité, il serait souhaitable qu'on dispose de projections de droits à retraite autrement qu'en moyenne ou sur cas-types. Le rapport entre le premier décile de pension et la pension moyenne, suivi par le CSR, est l'un des indicateurs de dispersion qui pourrait être ainsi projeté mais, en l'état, c'est le seul qui n'est pas disponible sous cette forme. On n'en connaît que l'évolution passée, et compte tenu du problème de collecte rencontré par l'édition 2020 de l'Enquête sur les revenus et les conditions de vie de l'Insee, le rapport 2023 du COR n'apporte pas d'information rétrospective supplémentaire sur cet indicateur, de même que sur deux autres indicateurs également commentés les années précédentes, le taux de pauvreté et la profondeur de cette pauvreté.

Le Comité se bornera donc à reprendre les commentaires qu'il en avait fait l'an passé. Le rapport du premier décile de pension sur la pension moyenne a continué d'évoluer dans un sens favorable jusqu'à la génération 1950 (figure 14), et le taux de pauvreté reste inférieur à celui de l'ensemble de la population, de même que l'intensité de cette pauvreté (figures 15a et b). Néanmoins, alors que cette dernière reste orientée à la baisse, le taux de pauvreté des retraités avait amorcé un retournement à la hausse, dont il faudra voir s'il aura bien été interrompu par les mesures prises en faveur des petites retraites.

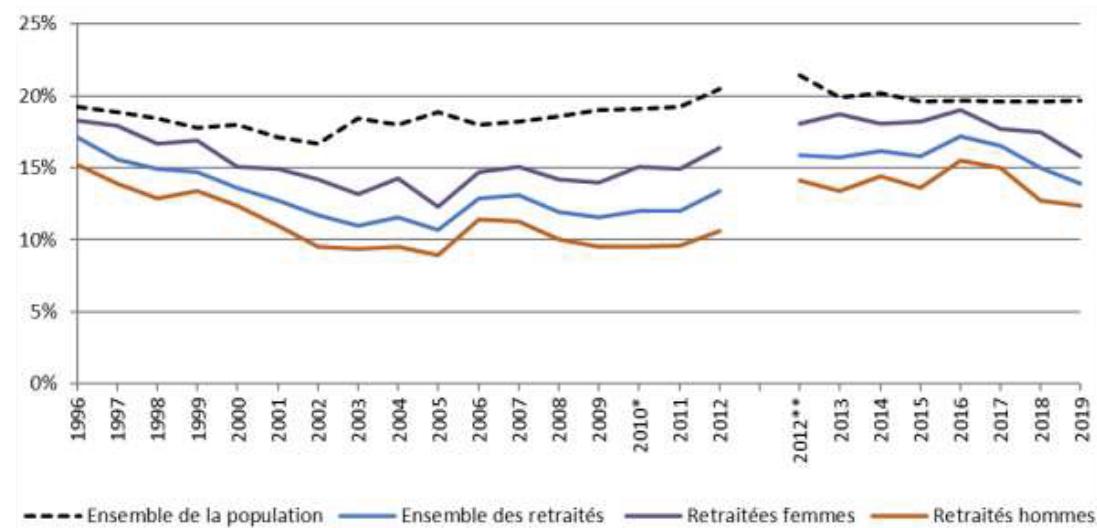
Sur le fait qu'aucun de ces indicateurs ne soit disponible en projection, la situation peut sembler paradoxale au vu du recours devenu systématique aux modèles de microsimulation dont le principe est de projeter les droits au niveau individuel. La principale raison est la difficulté à bien calibrer des hypothèses prospectives sur la variabilité des profils de carrière. Peut-être sera-t-il néanmoins possible d'aller vers davantage d'éclairage prospectif de cette question importante.

Figure 15 – Pauvreté des retraités et des autres catégories de population, de 1996 à 2019

a. Taux de pauvreté



b. Intensité de la pauvreté



Note de lecture : le taux de pauvreté est le pourcentage de la population dont le niveau de vie est inférieur à un seuil de pauvreté égal, conventionnellement, à 60 % du niveau de vie médian. L'intensité de cette pauvreté est définie comme le ratio (seuil de pauvreté-niveau médian des pauvres)/seuil de pauvreté. Elle serait minimale et égale à zéro si l'ensemble des individus pauvres avaient un revenu situé juste en dessous du seuil de pauvreté, et au maximum égale à un si tous avaient un niveau de vie strictement égal à zéro.

2.3.3. Situation comparée des hommes et des femmes

Les droits à retraite des femmes et la façon dont ils ont été affectés par la réforme a été un aspect important du débat sur cette réforme. On a vu plus haut que, d'après les simulations de la Drees, celle-ci a eu des effets de sens contraire sur leur situation relative. Elle les a un peu plus pénalisées en termes d'âge. En revanche, elles ont été davantage protégées en termes de niveau de pension, conduisant au final à un bilan plus favorable en termes de montant global de prestations perçues tout au long de la retraite.

Pour ce qui est de l'indicateur plus habituellement suivi par le CSR, le ratio entre pension moyenne des femmes et pension moyenne des hommes, il était avant réforme sur une tendance croissante. A ce stade, la projection 2023 ne fait pas apparaître d'accélération de cette tendance à court-terme, on voit même disparaître une brève accélération qui était prévue dans le rapport de l'an passé, un résultat qui tient peut-être à d'autres facteurs qu'il conviendra d'expertiser dans le cadre du prochain exercice de projection, de même que le fait que, dans la projection de 2023, le mouvement de rapprochement s'inverse en fin de projection.

Cette trajectoire sera également regardée, bien entendu, dans le cadre du rapport que la Première ministre a demandé au COR sur les droits conjugaux et familiaux, lesquels contribuent actuellement fortement à la réduction des écarts de pension entre les hommes et les femmes, mais dans des conditions qui ne sont plus forcément adaptées aux nouvelles trajectoires de vie et qui suivent des logiques très disparates entre régimes. Cette lettre de commande fait référence aux constats récemment établis sur le sujet par la Cour de comptes, dont on trouvera un résumé en annexe 4.

Figure 16 – Rapport des pensions féminines aux pensions masculines

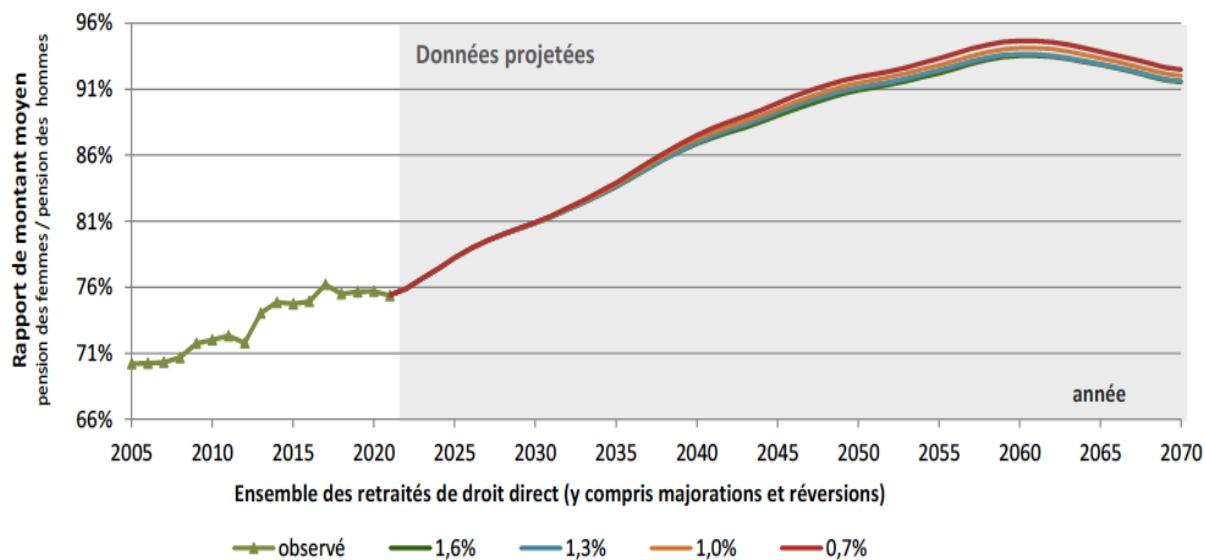
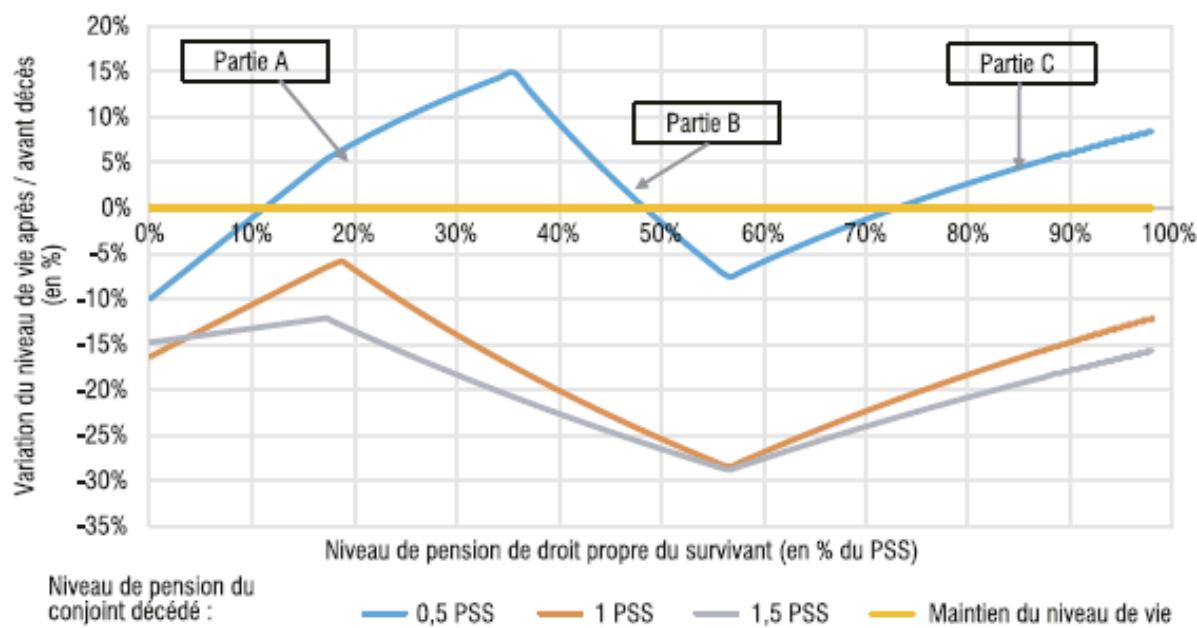
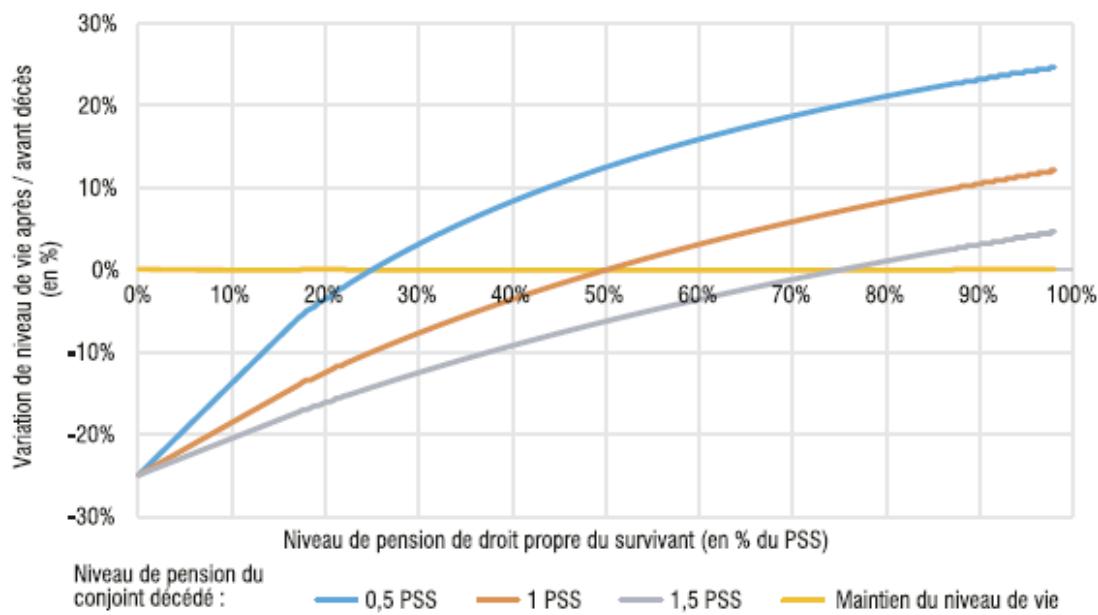


Figure 17 – Variation du niveau de vie après décès du conjoint, en fonction des niveaux de droits propres du survivant et du conjoint décédé

a. Couple de salariés du privé



b. Couple de salariés du public



Source : Bonnet C., Bozio A., To. M., Tréguier J., « Évolutions des pensions de réversion : une première approche des effets redistributifs », *Retraite et Société*, n° 83, 2020.

Comme illustration des effets non contrôlés de l'hétérogénéité des règles entre régimes en matière de réversion, la figure 17 rappelle comment le veuvage peut affecter le niveau de vie du survivant de manière très différenciée selon le régime des deux conjoints et selon les droits propres de ce survivant et du conjoint décédé : chute de niveau de vie lorsque le survivant n'avait pas ou peu de droits propres, amélioration de celui-ci en cas de droits propres élevés de ce dernier, mais avec, dans le cas du privé, un profil en dents de scie pour les niveaux de droits propres intermédiaires, dû à la superposition d'une réversion sous conditions de ressources dans le régime de base, et sans conditions de ressources dans les régimes complémentaires. Le projet de Système universel, s'il avait été mené à terme, devait déboucher sur une remise à plat complète de ces propriétés.

2.4. Pérennité financière

En matière de pérennité financière, le diagnostic de cette année est en principe simplifié par le recentrage qu'a opéré le COR sur une seule convention de calcul du solde global du système de retraite. De 2017 à 2021, ce sont trois conventions qui étaient mises sur le même plan, leur nombre avait déjà été ramené à deux l'an passé. La convention qui subsiste en majeur pour cette année est la convention dite « EPR » pour « équilibre permanent des régimes équilibrés ». Comme l'avait expliqué l'avis 2020 du CSR, cette convention zoomé par construction sur les déficits des régimes ne bénéficiant pas de subventions d'équilibre, en supposant la pérennisation des contributions d'équilibre versées à ceux qui en bénéficient.

Ce recentrage sur une seule convention n'épuise pas le débat, puisque, hors travaux du COR, d'autres évaluations se sont installées dans le débat public. C'est dans la troisième partie de cet avis qu'on discutera de ces visions alternatives, en renvoyant également à une annexe plus complète refaisant l'historique des conventions successivement mobilisées par le COR, leurs raisons d'être et les limites de chacune d'entre elles (annexe 5). Dans cette deuxième partie globalement consacrée aux résultats du rapport du COR, on va en rester à l'examen de cet indicateur EPR, qui est également celui qu'avait retenu le gouvernement dans sa présentation des attendus de la réforme et pour l'évaluation de ses effets.

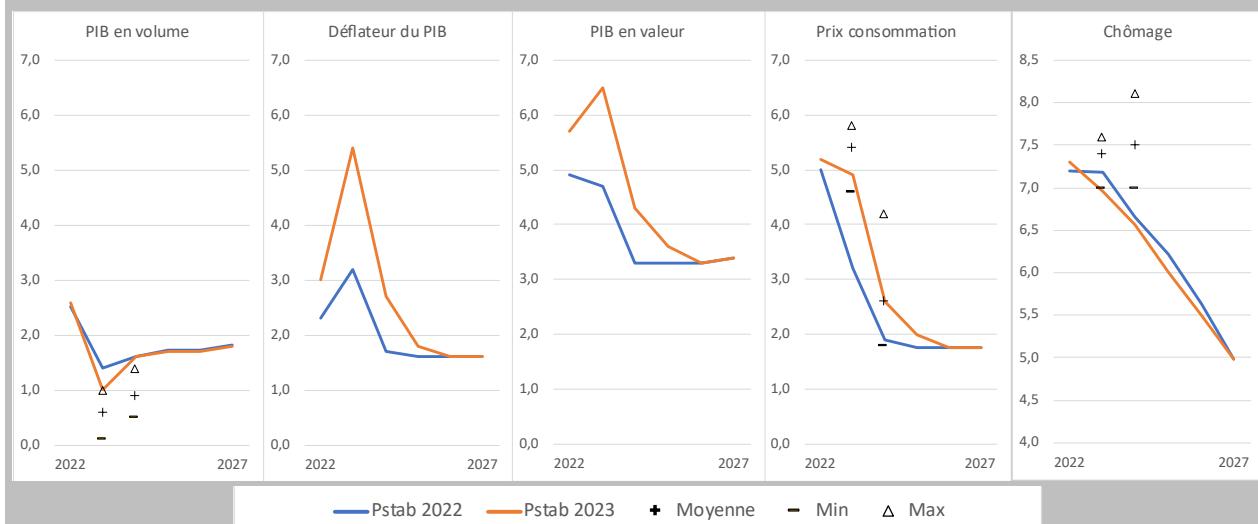
2.4.1. Un déficit réduit mais pas annulé à l'horizon 2030

L'analyse des nouvelles projections de cet indicateur va tout d'abord se focaliser sur la période courant jusqu'en 2030, date que la réforme s'était donnée pour horizon. Pour la lisibilité des graphiques, on va se limiter à une seule hypothèse macroéconomique, celle d'une croissance de la productivité à long terme de 1 % par an et d'un chômage à 4,5 %. Les variantes de productivité ne commencent à affecter les projections qu'au-delà de 2027, leur impact reste donc faible à l'horizon de 2030. Pour ce qui est de l'hypothèse de chômage, on rappelle que ce n'est pas celle qui avait été retenue comme centrale dans le rapport du COR de 2022. Il avait prudemment préféré s'en tenir à l'hypothèse d'un chômage de 7 % à long terme. La bascule vers l'hypothèse basse de 4,5 % s'est imposée pour assurer la cohérence avec les hypothèses du Programme de stabilité du gouvernement qui tablait en 2022 sur un retour rapide au plein emploi et le fait à nouveau cette année. C'est cette hypothèse qui est désormais utilisée comme référence. Elle reste sujette à caution, comme l'ensemble de la

Encadré 2 – Hypothèses de court-terme

En comparaison des hypothèses du Programme de stabilité de 2022, celles de 2023 prévoient une croissance du PIB en volume un peu plus basse en 2023 et inchangée ensuite, une trajectoire de chômage à peu près identique, une hausse des prix à la consommation et du déflateur du PIB plus élevées de 2023 à 2025. L'écart sur le déflateur du PIB atteint 2 points en 2023. Le PIB réel moins dynamique va ainsi de pair avec un PIB plus dynamique en valeur, or c'est ce dernier qui sert de dénominateur aux indicateurs de dépenses, de recettes et de solde, qui s'en retrouvent mécaniquement abaissés.

Figure 18- Hypothèses des programmes de stabilité de 2022 et 2023, comparées aux moyennes, minima et maxima des *Consensus forecasts* de mai 2023.

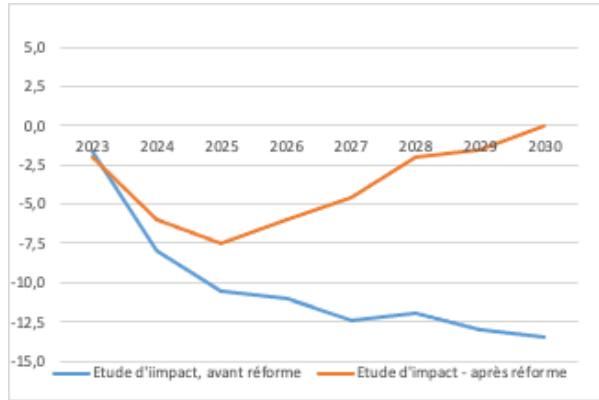


Les hypothèses de croissance du PIB en volume, des prix à la consommation et de chômage peuvent être comparées, sur 2022 et 2023, à la distribution des *Consensus forecasts* de mai 2023, également fournies dans le rapport du COR. Les hypothèses de croissance du PIB sont légèrement au-dessus du haut de leur fourchette. Dans son avis du 25 avril, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) les avait jugées comme n'étant pas hors d'atteinte, mais semblant optimistes. Pour ce qui est du reflux de l'inflation, il lui semblait rapide, même si la trajectoire passe davantage au milieu de l'éventail des *Consensus forecasts*. Et, en comparaison de ces dernières, l'hypothèse de retour au plein emploi en 2027 reste volontariste.

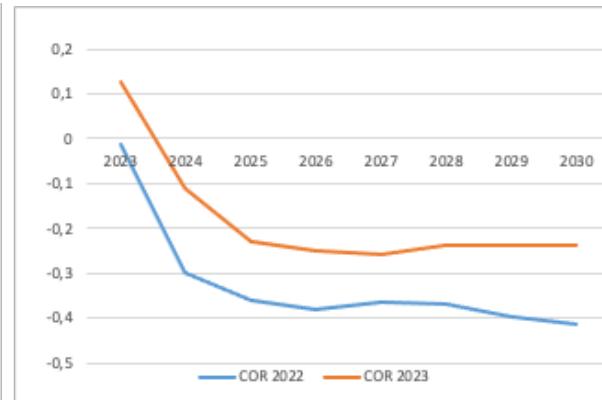
Sur l'ensemble de la période, le HCFP considère que la prévision de croissance effective (1,7 % en moyenne par an sur la période 2025-2027) est élevée. Elle repose notamment sur une hausse de la consommation des ménages nettement supérieure à celle enregistrée avant la crise sanitaire expliquée en partie par la baisse de leur taux d'épargne, certes possible mais non acquise, ainsi que sur des gains de productivité sensiblement plus élevés que ce que laissent attendre les tendances récentes.. Depuis le mois d'avril, les perspectives de court terme se sont dégradées, rendant l'atteinte de l'objectif de croissance pour 2023 moins probable et abaissant de même les perspectives pour 2024 : le climat des affaires dans les enquêtes de l'INSEE a encore reculé de 2 points et l'enquête auprès des directeurs d'achat de S&P Global (enquêtes PMI) montre une forte dégradation avec un indice composite suggérant une contraction de l'activité. Dans le même temps, les perspectives d'inflation sont revues à la hausse, comme en témoignent les nouvelles projections de la Banque Centrale Européenne publiées le 15 juin.

Figure 19 – Déficits à l'horizon 2030 en convention EPR, scénario de productivité 1 %, chômage 4,5 %.

a. Déficits prévisionnels avant et après réforme, en Mds d'Euros, selon son étude d'impact⁶



b. Prévisions 2022 et 2023 du COR, en points de PIB



trajectoire de croissance du Programme de stabilité qui, pour 2022 et 2023, apparaît d'ores et déjà plus optimiste que le consensus moyen des conjoncturistes (cf encadré 2).

En restant néanmoins à ces hypothèses, la figure 19a reprend les éléments que présentait le rapport du gouvernement sur son projet de réforme : une trajectoire de déficit avant réforme en phase avec celle que prévoyait en 2022 le COR. Ce déficit de 13,5 Mds d'euros en 2030 représentait environ 0,5 point de PIB et c'est celui-ci que la réforme visait à résorber. Le rapport du gouvernement prévoyait que la réforme le comblerait grâce à (tableau 29, page 98) :

- 17,7 Mds d'euros d'économies dues au décalage de l'AOD et à l'accélération du calendrier de hausse de la durée de cotisation.
- Partiellement contrebalancées par 5,9 Mds correspondant au coût des diverses mesures d'accompagnement, conduisant à un gain net de 11,8 Mds.
- Complété par 1,7 Mds de recettes supplémentaires

Dans son nouveau rapport, ce n'est pas ce retour à l'équilibre que prévoit le COR pour 2030 mais toujours un déficit, de l'ordre de 0,2 point de PIB (figure 19b).

Lors de sa publication, ce résultat a souvent été vu comme en totale contradiction avec le fait que, l'an passé, le rapport du COR aurait eu un message plus favorable que cela. Il faut rappeler qu'il n'en est rien, comme le COR l'a aussitôt fait savoir par communiqué de presse. Comme on l'a rappelé en section 1.1., ce sont bien des déficits qu'il prévoyait déjà l'an passé à cet horizon de 2030, y compris dans la seconde convention « effort de l'État constant » (EEC) qui était mise à l'époque sur le même plan, même si cette dernière était plus favorable. Il n'y a donc aucun revirement du diagnostic, et le nouveau déficit est plus faible que celui qui était anticipé l'an passé, ce qui va dans le sens attendu après une réforme.

⁶ Pour nos retraites : un projet de justice, d'équilibre et de progrès, Rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites, janvier 2023.

En revanche, ce qui soulève question est que cette réduction de déficit est de moindre ampleur que prévu lors du dépôt du projet de loi, pour des raisons qu'il est malheureusement impossible de totalement disséquer, du moins à ce stade.

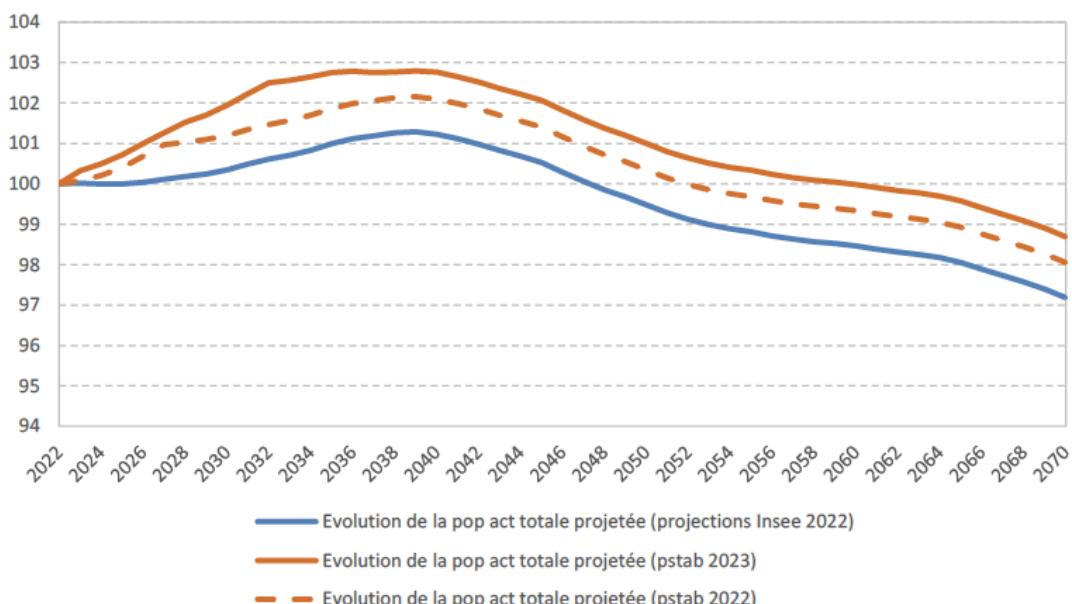
Plus exactement, l'écart constaté entre les projections 2022 et 2023 du COR aurait dû pouvoir se ramener à trois composantes :

- L'impact de la réforme en dépenses
- L'impact de la réforme en recettes
- Et le changement d'hypothèses macroéconomiques, incluant des effets de rebasage en année initiale

Pour ce qui est de ces deux derniers effets, il se trouve qu'ils ne sont pas complètement identifiables en l'état car, comme cela a été maintes fois mentionné, les projections du COR de l'an passé intégraient déjà un effet implicite du relèvement de l'âge de la retraite sur le volume d'emploi et donc sur les recettes, jusqu'à l'horizon 2027. Ceci découlait de l'inclusion de cet effet de la réforme dans le scénario macroéconomique du Programme de stabilité sur lequel le COR est tenu de s'appuyer pour initialiser ses projections.

La figure 20 donne une illustration de ce point pour ce qui concerne le scénario de population active. L'an passé, la trajectoire de population active avait déjà été rehaussée sur 2022-2027 par rapport à la trajectoire sans réforme des projections établies antérieurement par l'Insee. Ce rehaussement correspondait à l'anticipation des effets de la réforme par le Programme de stabilité, donc jusqu'en 2027 seulement, après quoi la trajectoire redevenait parallèle à celle prévue hors réforme par l'Insee. La trajectoire utilisée cette année est quasiment identique sur ces cinq premières années, donc sans effet supplémentaire de la ré-

Figure 20 - Croissance cumulée de la population active selon les hypothèses macroéconomiques en 2022 et 2023



forme, elle rajoute en revanche la suite de la montée en régime de cette réforme au-delà de 2027⁷.

Comme l'avaient fait d'autres commentateurs, l'avis 2022 du CSR avait soulevé ce problème et indiqué que, pour motiver au mieux la réforme et être complètement en mesure d'en évaluer les effets il aurait fallu disposer d'une projection 2022 pure de tout effet d'une réforme qui était encore à venir.

Il faudra évidemment veiller à ce que le même problème ne revienne pas à l'occasion de réformes futures, au besoin par la fourniture au COR de variantes des futurs Programmes de stabilité hors effets de ces réformes. Pour ce qui est de la réforme qui vient d'être faite, le constat gagnera à pouvoir s'appuyer sur une reconstitution *ex post* de ce qu'aurait dû être la projection de 2022 sans aucune anticipation des effets de la réforme. L'exercice de projection de l'an prochain disposera d'un délai de production plus long que cette année et permettra peut-être de disposer d'un tel scénario contrefactuel.

Ceci étant, si ce problème empêche de lire les écarts 2022-2023 en termes d'effets de la réforme, il n'est pas, en soi, source de biais des nouvelles projections. Avoir déjà intégré une partie des effets de la réforme l'an passé signifie que la comparaison 2023-2022 sous-estime la contribution de la réforme à la résorption d'un déficit avant réforme qui était plus fort que ne le disait la projection de 2022. Ces deux erreurs se compensent sans affecter la pertinence de la projection 2023.

Par ailleurs, ce problème ne concerne que l'effet de la réforme sur les ressources du système, pas son effet sur ses dépenses. Pour celles-ci, le COR a fait réaliser des projections de dépenses hors et avec effets de la réforme, à hypothèses macroéconomiques données et cet exercice chiffre à 0,2 point de PIB les économies en dépenses à l'horizon 2030, à 5,6 Mds d'euros courants.

Au-delà du problème que pose le fait qu'une partie des effets de la réforme étaient déjà intégrés dans la projection de l'an passé, d'autres facteurs peuvent rendre non totalement comparables les évaluations de l'étude d'impact et la projection du COR. D'une part le coût des amendements apportés au projet de loi initial. D'autre part le fait que les deux chiffrages n'ont pas utilisé les mêmes outils de modélisation :

- L'étude d'impact s'était appuyée sur un modèle unique, l'extension « tous régimes » du modèle de microsimulation Prisme de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.
- Le COR agrège les résultats des modèles propres à chaque régime, dont Prisme bien sûr, mais dans sa version de base limitée au régime général, et il les alimente ou recoupe avec des données issues d'autres outils, dont le modèle Trajectoire de la Drees, dont on a vu l'utilisation pour illustrer les effets redistributifs de la réforme.

Le constat s'avère au final plus complexe qu'on ne l'aurait voulu, et avoir une vue plus précise des effets de la réforme sera en principe plus facile une fois disponible l'exercice complet de projection de l'an prochain, selon un calendrier redevenu normal qui devrait faciliter la mise à plat de l'ensemble des sources d'écarts.

⁷ Entre temps est parue une actualisation des projections de population active par l'Insee, dont les résultats plus favorables pourront aussi être confrontés, l'an prochain, aux hypothèses des projections COR de cette année.

Dans l'attente, le message à retenir est que la réforme a bien un effet de réduction du déficit à l'horizon de 2030, dont on peut dire qu'il serait compris entre 0,2 et 0,5 point de PIB, une contribution qui devrait donc être non négligeable à la réduction du déficit de l'ensemble des administrations publiques, *a fortiori* si on prend en compte le fait que, à la différence des mesures d'équilibrage par les cotisations et prestations, le surcroit d'activité permis par des départs plus tardifs doit également avoir un bilan positif pour le reste de ces administrations publiques. Il y a certes un surcoût pour les autres secteurs de la protection sociale, dû au report vers le chômage ou d'autres dispositifs d'une partie des individus qui sont contraints de prendre leur retraite plus tard mais, au niveau global des APU, celui-ci est plus que compensé par les recettes des prélèvements sur le supplément global d'activité, s'il se concrétise assez vite, ce que rend assez plausible le contexte actuel de tensions croissantes sur le marché du travail.

A titre d'exemple, un tel chiffrage a été proposé au mois d'avril par Rexecode⁸ qui, au même horizon de 2030, évaluait à -0,2 point de PIB l'impact de la réforme sur les dépenses de retraite – comme le COR –. Il y ajoutait un effet du même ordre de grandeur en recettes réduisant le déficit du système de retraite de 0,4 point de PIB, sans le résorber complètement, mais avec un effet favorable global de 0,6 point de PIB sur le solde des administrations publiques prises dans leur ensemble. La nécessité d'un regard plus large que sur le système de retraite *stricto sensu* est un des points sur lequel on reviendra dans notre discussion des indicateurs de déficit, au-delà du débat sur la façon de mesurer le déficit propre au système de retraites.

2.4.2. Un déficit global qui continuerait à se creuser ensuite

Au-delà de 2030, on entre dans la zone où la projection devient sensible, et même très sensible, aux hypothèses de croissance économique. Comme l'an passé, les quatre scénarios de productivité tendancielle considèrent des taux de croissance de 0,7 %, 1 %, 1,3 % et 1,6 % par an.

La sensibilité à ces hypothèses de croissance résulte pour l'essentiel du volet dépenses. Des droits revalorisés sur les prix plutôt que les salaires nominaux décrochent d'autant plus par rapport à ce dernier que la croissance de la productivité et des salaires réels est élevée. Ceci a déjà été largement illustré par les indicateurs de taux de remplacement et de niveau de vie relatif présentés dans les sous-sections précédentes. La figure 21 en montre la traduction en termes de ratio retraites/PIB et la figure 23 en termes de cet indicateur « EPR » de déficit du système, toujours en comparaison des résultats des projections de l'an passé (lignes de mêmes couleurs mais en tireté).

Sur ce volet dépenses, la comparaison des projections 2023 et 2022 fait apparaître un décrochement pérenne d'environ 0,5 point de PIB, plus élevé donc que les 0,2 point de PIB attribués à la réforme à l'horizon de 2022. Ceci ne tient pas au fait que l'effet financier de la réforme continuerait à monter en régime au-delà de cette date, le COR en prévoit plutôt une réduction, et même une inversion, comme l'indique le tableau 2.

⁸ « Réforme des retraites, une réduction partielle du déficit après 2030 », Rexecode, *Repères n° 5*, 18 avril 2023.

Que le bénéfice financier se réduise avec le temps n'est pas inattendu, on a rappelé en section 1.1. que le CSR avait anticipé ce résultat dans son avis de l'an passé. Si la hausse de l'AOD a pour contrepartie une hausse des pensions à la liquidation, l'effet initial de freinage du nombre total de retraités est progressivement contrebalancé par l'élévation du niveau de pension moyenne, au fur et à mesure que s'accroît la proportion de retraités partis sous les nouvelles conditions de liquidation. C'était aussi le message des simulations de la Drees présentées en figure 11 selon lesquelles le raccourcissement de la durée de la retraite va de pair avec un volume global de prestations sur l'ensemble de la retraite à peu près inchangé en moyenne.

Là, le message va néanmoins au-delà, suggérant un surcoût *in fine* de la réforme, donc un gain financier pour le retraité moyen.

Que la réforme conduise à une telle surcompensation reste à confirmer. Si confirmation il y a, il ne s'agit pas forcément d'une propriété à corriger. Comme on l'a également redit en section 1.1, à partir d'une situation où le niveau de dépenses est jugé trop élevé à court-terme mais baisse à long terme, il s'agit d'une forme de rééquilibrage intertemporel qui peut faire sens.

Figure 21 – Ratio dépenses de retraites/PIB, comparaison des projections 2022 et 2023

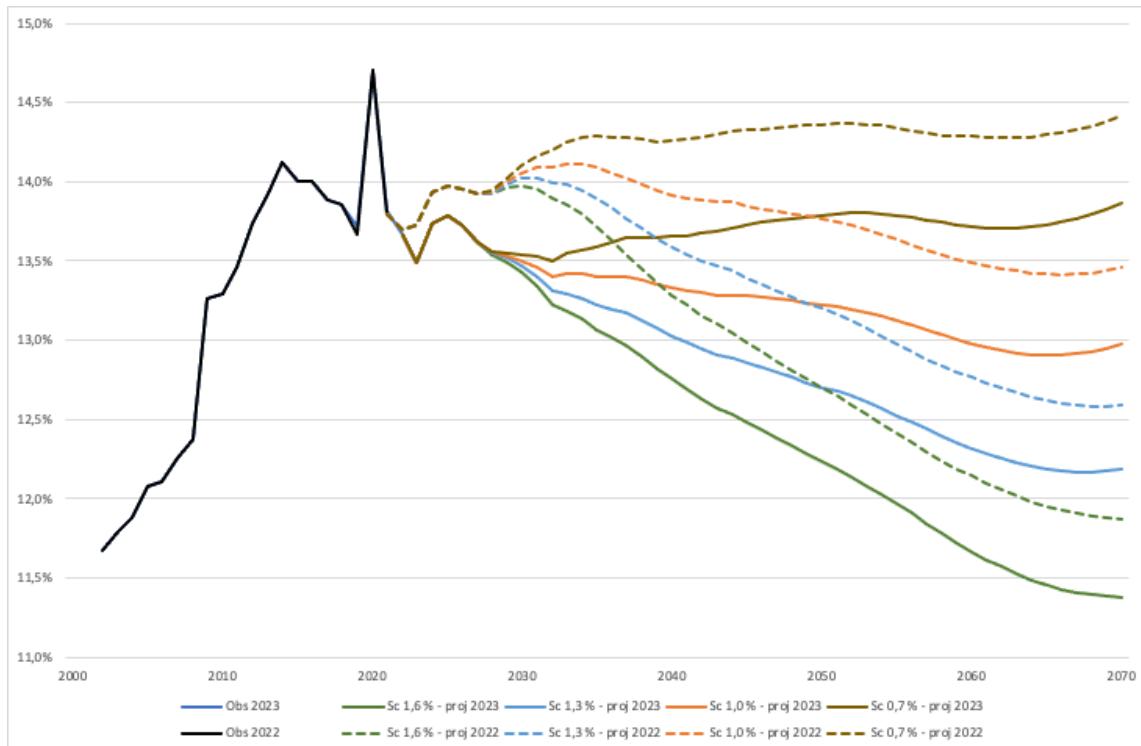


Figure 22 – Ratio ressources/PIB, comparaison des projections 2022 et 2023

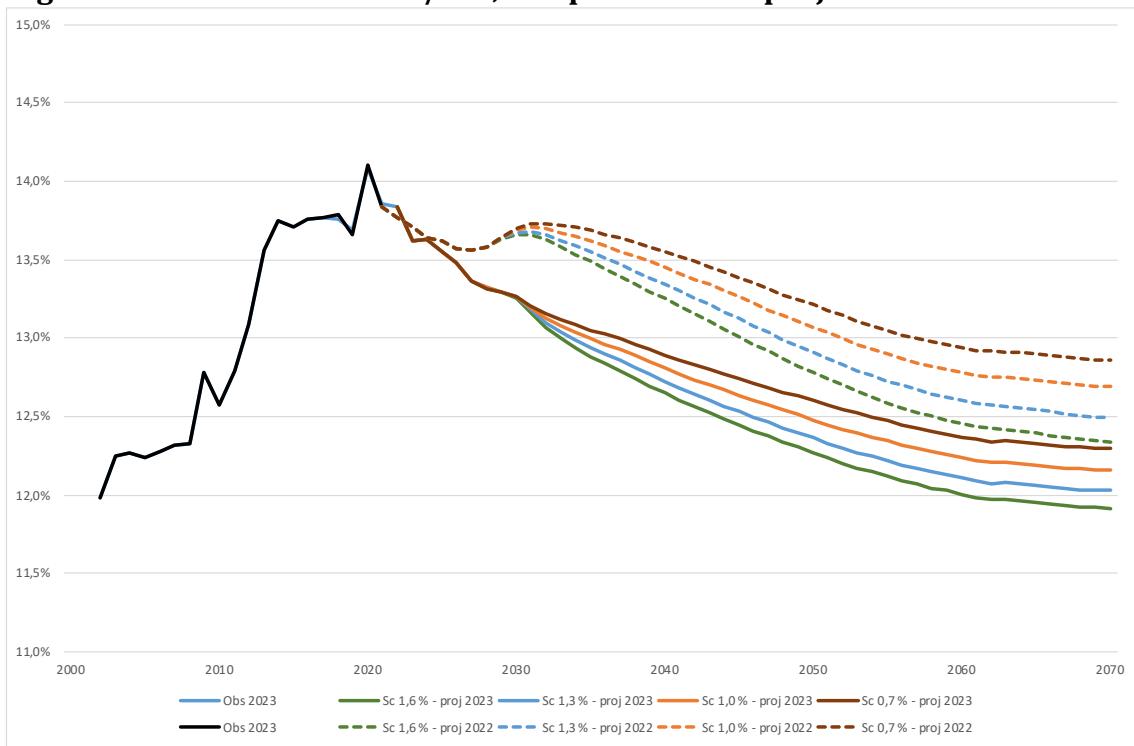


Figure 23 – Solde attendu en convention EPR, en % du PIB, comparaison des projections 2022 et 2023

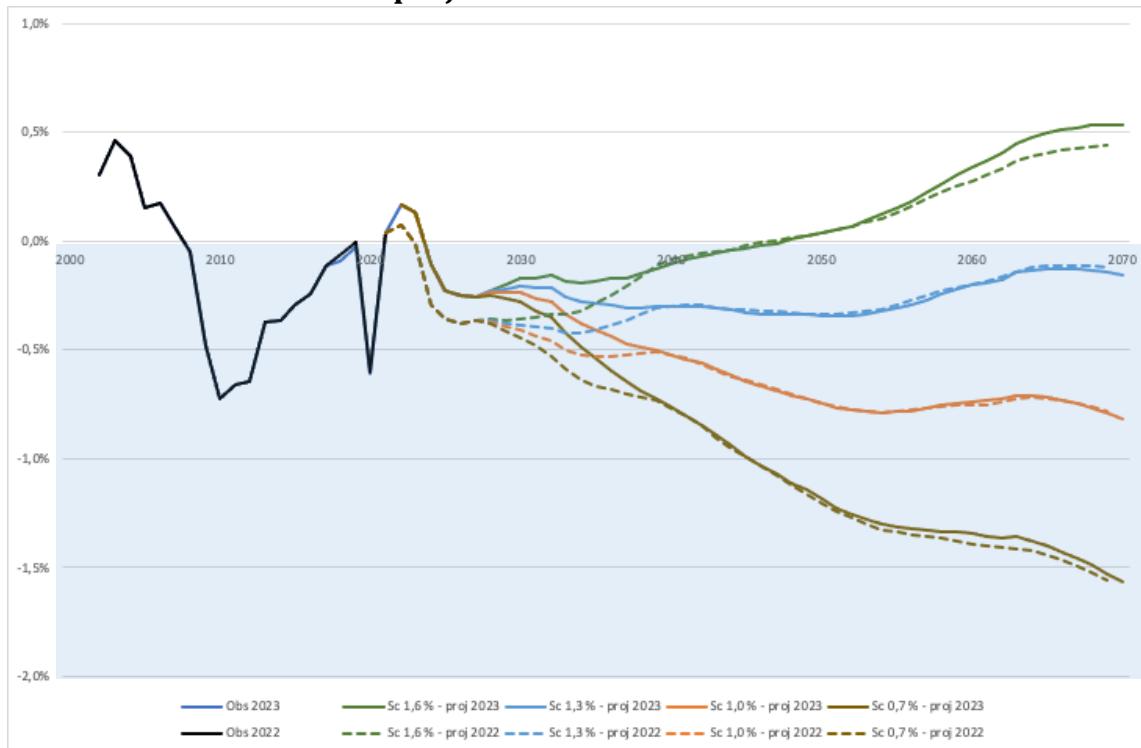


Tableau 2 – Évaluation de l'impact de la réforme en dépenses

	2030	2040	2060	2070
Dépenses avant réforme (Mds d'euros 2022)	406,0	443,1	472,8	547,4
Dépenses avec réforme (Mds d'euros 2022)	401,4	442,1	476,1	556,9
Écart absolu (Mds d'euros 2022)	-4,6	-1	+3,3	+9,5
Écart relatif (%)	-1,1%	-0,2%	0,7%	1,7%
- dont contribution du nombre de retraités	-1,5%	-0,8	-0,8%	-0,0%
- dont contribution de la pension moyenne	0,4%	0,6%	1,5%	2,4%

Cependant, le ratio retraite/PIB tel que projeté par le COR ne fait pas ressortir ce mouvement de balance. En comparaison des projections de 2022, on assiste plutôt à un décrochement pérenne. Son résultat est une trajectoire continument décroissante dans trois scénarios sur quatre, et une baisse suivie d'une remontée au niveau courant dans le scénario économique le moins favorable. Les raisons de ce décrochement sont d'une part le supplément de PIB apporté en régime permanent par le surcroit d'activité et, de manière plus technique et moins évidente, un impact supposé pérenne de corrections tant sur les dernières données des comptes nationaux que sur la trajectoire macro-économique de court-terme. Par exemple, dans les hypothèses macroéconomiques fournies au COR, un écart de court-terme entre déflateur du PIB et indice de prix à la consommation creuse l'écart entre PIB et pensions en valeurs nominales, sans qu'aucune force de rappel ne vienne ensuite corriger cet effet. Peut-être cet aspect de la méthode de projection pourra elle aussi faire l'objet de réflexions : c'est un facteur récurrent de variabilité des messages d'une année sur l'autre, limitant leur comparabilité.

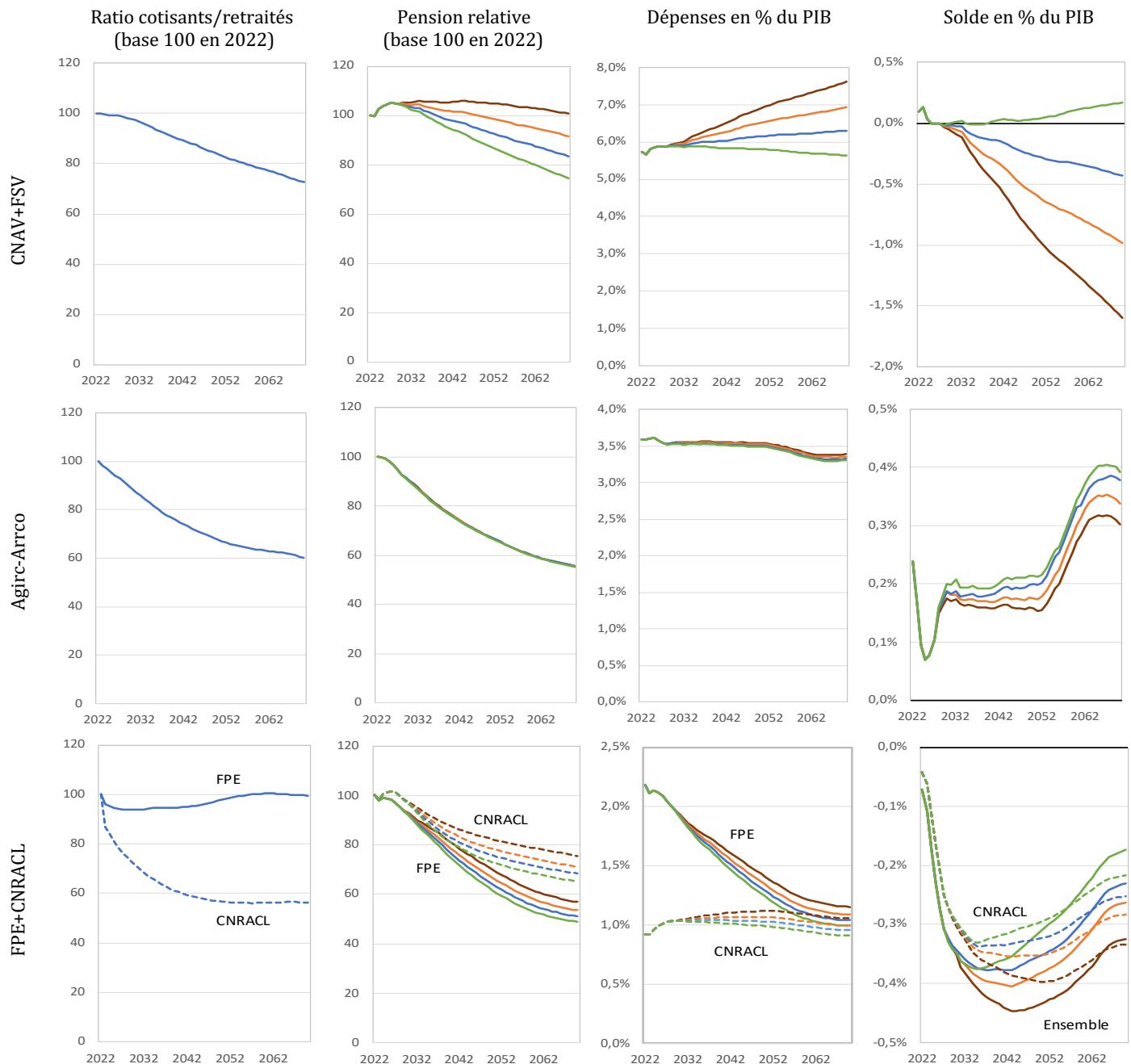
Ce problème-là semble en partie neutralisé lorsqu'on s'intéresse aux soldes, l'effet dénominateur affectant également ses deux termes. Le même décrochement pérenne s'observe pour le ratio ressources/PIB (figure 22), par ailleurs bien moins dépendant des hypothèses de croissance, cette dépendance résultant uniquement du comportement des subventions d'équilibre qui reflètent la dépendance à la croissance des pensions des régimes concernés. Les soldes font ainsi réapparaître un message qui n'est pas affecté par ces rectifications du dénominateur. La figure 23 fait réapparaître la réduction du déficit d'environ 0,2 point de PIB déjà commentée à l'horizon 2030, puis cette réduction s'atténue et s'efface totalement vers 2040. Au-delà, les courbes se rejoignent, les déficits ne redeviennent pas plus marqués que ceux qu'on aurait eu sans réforme, d'une façon qui reste à réconcilier avec le fait que les dépenses repasseraient au-dessus de la trajectoire sans réforme. Cette trajectoire au-delà de 2040 reste encore à clarifier, ce que pourront mieux faire les projections de 2024, menées selon un calendrier revenu à la normale.

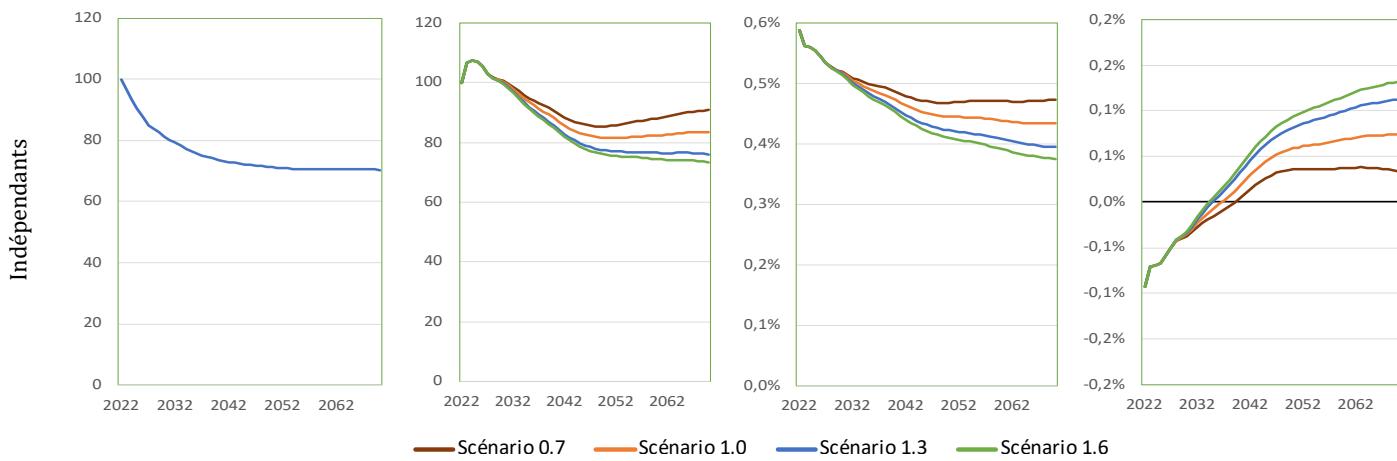
2.4.3. Des perspectives toujours disparates entre principaux groupes de régimes

Ceci étant, l'examen du solde global doit être complété par celui des soldes par régimes. Ce sont les différences de contexte démographiques de ces régimes et les différences de réponses à ce contexte qui sont à l'origine des divergences entre les différentes notions de solde global qui ont coexisté jusqu'à l'an passé. C'est pour aider à mieux voir ce que cachent les notions de solde d'ensemble que, depuis l'an dernier, le COR donne systématiquement des résultats différenciés par grands groupes de régimes. Des résultats désagrégés à niveau encore plus fin devraient être fournis en 2024. Les informations qui sont données par le COR sont le ratio cotisants/retraités, l'évolution attendue de la pension relative, les dépenses attendues en part de PIB, et le solde. La figure 24 donne une vision synthétique de ces différentes informations permettant de bien faire ressortir la grande variabilité des contextes. Les principaux messages sont les suivants.

- L'ensemble le plus important regroupe le régime général et le FSV, il représente 6 % du PIB. Le rapport entre cotisants et retraités est projeté en décroissance régulière jusqu'en 2070, de 30 % sur l'ensemble de la période. L'évolution de la pension relative est très dépendante de l'hypothèse de croissance, pour les raisons qui ont déjà été abondamment rappelées. Elle serait elle aussi en baisse de près de 30 % sous l'hypothèse haute de productivité, ce qui assurerait une stabilisation des dépenses en part de PIB avec un déficit du système qui resterait proche de zéro sur l'ensemble de la période. La pension relative serait en revanche à peu près stationnaire en hypothèse basse de productivité, auquel cas les dépenses s'accroiraient du même pourcentage que la baisse du ratio cotisants/retraités, passant de 6 points à 7,5 points de PIB. Le déficit se creuserait donc à -1,5 point de PIB.
- Le ratio de dépendance se dégraderait encore plus significativement à l'Agirc-Arrco. Il chuterait de 40 % d'ici 2070. Mais, de la façon dont sont conventionnellement extrapolées les règles de l'accord national interprofessionnel de 2017, qui sera renégocié à l'automne, cette baisse serait entièrement amortie par une forte baisse des droits, d'une façon qui, pour ces régimes, est indépendante de l'hypothèse de croissance de la productivité. Ceci résulte d'un double arrimage aux salaires des valeurs d'achat et de service du point, un sujet sur lequel on reviendra plus en détail plus loin et en annexe 6, puisqu'on peut légitimement se demander s'il y aurait moyen de parvenir au même genre de résultat dans les autres régimes. Pour ce qui est de l'Agirc-Arrco, il s'avère que cette baisse des droits indépendante des hypothèses de productivité surcompense la détérioration du ratio démographique à très long terme. Ceci génère un fort gonflement de l'excédent au-delà des excédents actuels, mais sur lequel il ne faut pas s'arrêter car, en pratique, c'est sur un horizon plus court que se gère l'équilibrage de ses comptes. La prolongation des règles de l'ANI en cours sur ce très long terme n'a donc qu'un caractère très conventionnel.
- C'est pour la fonction publique que les situations démographiques sont les plus contrastées : détérioration initiale très rapide du ratio à la CNRACL, conduisant *in fine* à la même baisse cumulée qu'à l'Agirc-Arrco, mais stabilité de ce ratio dans la fonction publique d'État, où il est d'ores et déjà bien plus dégradé qu'ailleurs et ne devrait pas baisser davantage. On retrouve dans les deux régimes une baisse attendue de la pension, bien plus marquée pour la fonction publique d'État. Comme dans le régime général, cette baisse dépend de la croissance économique, mais de façon moins mar-

Figure 24 – Principaux résultats par groupes de régimes





Quée, car passant principalement par la seule indexation après liquidation, sans qu'intervienne la revalorisation sur les prix des salaires portés aux comptes. En revanche, dans la fonction publique d'État, la baisse de la pension relative est fortement portée par la hausse de la part des primes dans la rémunération, selon la mécanique déjà documentée plus haut. Pour cette fonction publique d'État, la combinaison d'une démographie stabilisée et de cette très forte baisse de la pension relative conduit à une chute importante des dépenses en part de PIB, à peu près divisées par deux. C'est ce qui se traduisait par un excédent potentiel dans la convention EEC utilisée jusqu'à l'an dernier, qui était supposé compenser une bonne part des déficits des autres régimes, d'où le message plus favorable de cet indicateur. Dans la convention EPR, on considère que ces économies retournent au budget général de l'État pour financer d'autres besoins ou contribuer au désendettement global des APU. L'État se borne à honorer le service de ces subventions d'équilibre, et le solde de l'ensemble FPE-CNRACL se réduit donc à peu près au solde de cette dernière, qui se creuse fortement à court-terme, avant de se résorber en partie.

- Enfin, pour les régimes d'indépendants, sur des montants globaux nettement plus faibles en part de PIB, on a des perspectives démographiques moins défavorables, et la baisse attendue de la pension relative, là encore affectée par les hypothèses de croissance économiques, permet en moyenne d'à peu près stabiliser la dépense et même de remettre cet ensemble de régimes en situation excédentaire entre 2030 et 2040.

3. Synthèse et recommandations

3.1. Remise en perspective

En préambule à cette synthèse, et comme les avis du Comité l'ont fréquemment fait, il n'est pas inutile de d'abord remettre la problématique actuelle des retraites en perspective, en remontant à la façon dont le problème se présentait il y a maintenant un peu plus de 30 ans, au moment des travaux préparatoires à la rédaction du Livre Blanc, qui avait ouvert la voie à la première des réformes du cycle dans lequel nous sommes encore aujourd'hui, la réforme de 1993.

A l'époque, au vu de projections démographiques dont les grandes lignes n'ont pas été démenties depuis, ce qui était attendu était un quasi-doublement de la population en âge de retraite d'ici la décennie 2040, en proportion de la population en âge de travailler et de cotiser. À mode de calcul des droits inchangés, il fallait en attendre une croissance de même ampleur de la part des dépenses de retraite dans le produit intérieur brut. A l'époque, même si on en calculait déjà, il n'était pas besoin d'indicateurs de déficit pour faire ressortir qu'il y avait un problème à gérer. Pour y faire face, on pouvait envisager différents dosages des trois leviers dont dispose un système de répartition : (a) le taux d'effort des actifs, qu'on l'exprime en pourcentage des salaires ou en part de PIB ; (b) le niveau relatif des pensions ; et (c) l'âge du départ en retraite.

Prétendre résoudre le problème en ne mobilisant qu'un seul de ces trois leviers paraissait d'entrée de jeu peu réaliste, car demandant beaucoup trop à l'unique levier qui aurait été retenu : un quasi-doublement du taux de prélèvements, une division par deux du niveau de vie relatif des retraités, un âge de la retraite qu'il aurait fallu porter à près de soixante-dix ans. La voie du panachage semblait plus adaptée, assortie d'une flexibilisation du mode de calcul des droits donnant aux individus la latitude d'ajuster partiellement leurs conditions de départ individuelles, mais dans le respect de la contrainte d'équilibre financier global du système. Ceci a été à l'origine du dispositif décote/surcote ayant cherché de rendre les barèmes plus proches de la règle de neutralité actuarielle « à la marge », selon laquelle choix individuels de partir plus tôt ou plus tard que l'âge de référence doivent être compensés par l'acceptation ou le bénéfice d'une pension plus faible ou plus élevée.

C'est à un tel *mix* que les réformes de 1993, 2003, 2010 et 2014 avaient d'une certaine façon abouti. Des dépenses appelées à se stabiliser deux à trois points de PIB au-dessus de leur niveau initial de 11 %, un âge moyen de la retraite porté, à terme, entre 64 et 65 ans, compatible avec une durée de la retraite à peu près stable en proportion de la durée de vie adulte, un niveau de vie relatif des retraités en repli de 15 à 20 points en dessous de la quasi-parité à laquelle la montée en régime passée du système nous avait conduit. Ce repli était certes très significatif mais ne portait pas ce niveau de vie en dessous des valeurs déjà observées dans beaucoup d'autres pays ou des valeurs qu'il avait dans les années 1970. Pour ce qui est de cette comparaison avec les années 1970, il y avait aussi l'argument que ce niveau de vie relatif en repli devait être en proportion d'un niveau de vie absolu bien plus élevé : 80 % du niveau de vie moyen de 2040 devaient représenter bien davantage que ne représentaient 80 % du niveau de vie des années 1970.

Le panachage ainsi atteint semblait donc financièrement et socialement envisageable et c'est sur la base d'un tel constat qu'on avait pu envisager, en 2017, une réforme dont le but

n'aurait plus été la résorption des déséquilibres, mais la rationalisation du système à enveloppe à peu près constante. L'idée était à la fois de clarifier le financement et d'harmoniser les droits autour de quelques règles de calcul simples et lisibles, car un problème que n'avaient guère résolu les réformes précédentes était celui de la complexité du système.

On pouvait toutefois relever que la mobilisation des trois leviers de base s'était faite à rythmes inégaux et avec des garanties inégales quant à leur impact exact : la remontée de l'âge de liquidation n'a commencé qu'à la fin des années 2000, le décrochement du niveau de vie relatif des retraités est encore à venir et ce que sera son ampleur reste incertain car, dans le système actuel, cette ampleur dépend fortement des hypothèses de croissance économique. Dans l'attente des pleins effets de ces deux leviers, c'est dès le tournant des années 2010 que la part des retraites avait été portée au niveau de 13 à 14 % qui aurait plutôt pu être son point d'arrivée du milieu du siècle.

Or la nouvelle donne économique rend plus problématique qu'on ne le pensait le fait d'être déjà parvenu à ce niveau. Il n'a pu être atteint que par un recours croissant à d'autres financements que les cotisations qui, en principe, constituent le socle du financement d'un système de retraite par répartition. Cette multiplication de financements alternatifs mobilise des ressources qui pourraient être affectées à d'autres usages, dans un contexte général difficile pour les finances publiques. C'est l'origine de tout le débat sur la véritable ampleur du déficit des retraites, selon qu'on considère ces flux de ressources comme soutenables et réorientables vers les régimes où se concentreraient les difficultés à venir, ou bien devant être résorbés à un degré plus ou moins poussé et avec plus ou moins de rapidité, au profit d'autres missions de service public.

3.2. La persistance du débat sur les « vrais » déficits

Ce débat sur les déficits a été récurrent au cours des années écoulées. Il s'est d'abord focalisé sur la diversité des modes de calcul proposés par le COR. Trois indicateurs ont été proposés de 2017 à 2020. L'un d'entre eux avait déjà été abandonné l'an passé, et cette année, le COR a recentré son analyse sur un indicateur unique, celui qui a été par ailleurs retenu par le gouvernement pour légitimer la réforme de 2023 et pour en évaluer les effets.

On aurait pu s'attendre à ce que cette convergence sur un indicateur unique mette définitivement fin au débat mais celui-ci est relancé par des propositions alternatives conduisant à faire apparaître des déficits bien plus importants.

Il est assez difficile de faire comprendre l'ensemble des tenants et aboutissants de ce débat, surtout face à la conviction très répandue qu'à n'importe quel système de retraite est forcément associable une notion de déficit totalement objective qu'il suffirait de mettre en œuvre. L'annexe 5 de cet avis s'essaye à nouveau à expliquer en quoi les choses sont plus complexes que cela⁹. Le calcul d'un déficit du système de retraite est possible sans ambiguïté en cas de frontières étanches entre ce système et le reste des APU, lorsque ce système est alimenté par un flux de cotisations à taux prédéterminé sur une base cotisable elle aussi

⁹ Les termes du débat et l'historique des conventions sont également abordés dans la note du Secretariat général du COR, présentée à sa réunion du 21 avril 2022 du Conseil, et qui fait référence aux analyses proposées dans le rapports successifs du CSR (<https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2022-04/Doc03conventions.pdf>)

prédéterminée. On saurait dans ce cas identifier une contribution de ce déficit-là au déficit global des APU. Mais tel n'est pas le cas dans le système de financement hybride dans lequel nous nous trouvons, combinant cotisations, transferts d'autres régimes de sécurité sociale, impôts et taxes affectées, et subventions d'équilibre. Dans un tel cas de figure, on peut envisager autant de conventions de calcul du solde que d'hypothèses sur la pérennité et la légitimité de tous les flux de ressources qui ne sont pas des cotisations au sens strict.

Plus concrètement concernant les conventions actuellement en lice, on peut retenir que

- La convention dite « EPR » pérennise les subventions d'équilibre. Ce faisant elle zoomé sur les régimes qui, en l'état, ne bénéficient d'aucune subvention d'équilibre, comme l'avait déjà expliqué le CSR dans un avis antérieur. Elle donne un message assez clair mais limité à ces régimes. Elle est muette sur ce qui se passe dans les régimes subventionnés, dont les dépenses peuvent déraper sans que l'indicateur ne le reflète. On peut aussi relever que la nouvelle fermeture d'un certain nombre de régimes spéciaux risque d'introduire une nouvelle distorsion de cet indicateur, si c'est l'État qui reprend intégralement à sa charge le financement de l'extinction progressive de ces régimes pendant que les contributions des nouveaux entrants viendront alimenter les comptes des autres régimes.
- La convention dite « EEC » qui était encore mise en avant en 2022 et qui n'est plus présentée qu'en annexe du rapport du COR avait l'intérêt d'intégrer la possibilité d'un déficit de ces régimes subventionnés, en cas de dérapage à la hausse des leurs dépenses. Il se trouve néanmoins qu'on est dans la situation inverse dans laquelle les dépenses de ces régimes seraient plutôt appelées à refluer, en raison d'une démographie qui cesse de se détériorer. C'est ce qui permettait à cette convention d'avoir un message plus favorable, mais qui n'était pertinent que si le freinage attendu de ces dépenses offrait une réelle marge de manœuvre pour le financement des autres régimes. Cette hypothèse n'est plus privilégiée compte tenu de la tension générale sur les finances publiques : l'État entend garder la possibilité de recycler vers d'autres postes les marges offertes par l'allègement progressif de ce besoin de subventions.
- Les conventions alternatives proposées depuis deux ans et qui ne sont pas reprises par le COR intègrent elles aussi la situation des régimes réputés équilibrés, mais elles le font en leur attribuant des déficits initiaux à une hauteur très élevée, en considérant que le niveau normal de financement de ces régimes devrait-être celui calculé en appliquant aux traitements les taux de cotisation retraite du secteur privé, en ignorant les spécificités démographiques et sujetions particulières de ces régimes.

L'intérêt qu'on peut voir à ces conventions alternatives est de souligner à quel point la structure de financement du système des retraites est devenue peu déchiffrable et à quel point on s'est éloigné du modèle de base de la répartition selon lequel ce sont les cotisations des actifs qui financent les pensions des retraités du moment. Dire ce que serait le déficit du système dans l'hypothèse d'école où ses ressources seraient totalement alignées sur les cotisations affectées au financement des régimes de salariés du secteur privé a des vertus pédagogiques, complétant les informations que le COR a régulièrement livré quant à la complexité de cette structure de financement.

Mais le fait que le système de retraite soit financé par d'autres recettes que ces cotisations ne doit pas laisser croire que la masse de ces autres ressources correspond à un

déficit caché du système. En outre, ces calculs peuvent conduire, par glissement, à attribuer une part majeure des difficultés de financement aux seuls avantages dont bénéficieraient les agents de ces régimes équilibrés. La réalité de ces avantages doit se discuter, comme on l'a vu *supra*. Il y a bien des écarts de mode de calcul des droits entre anciens salariés des secteurs public et privé dont on peut tout à fait souhaiter la résorption, lorsqu'elles ne sont pas justifiées par des sujétions particulières. Mais, pour la catégorie des fonctionnaires sédentaires, les simulations de la Drees montraient qu'il n'en découle pas d'avantage moyen significatif pour les agents du public, dont un nombre significatif verrait même leurs droits renforcés si on leur appliquait les règles du privé.

Rechercher un équilibre financier au sens de ce nouveau type de convention et en n'ajustant que les prestations des régimes subventionnés nécessiterait des mesures d'ampleur considérable : elles y feraient passer les droits très en dessous de ce qu'ils sont dans les autres régimes, sans justification en termes d'équité et d'une façon qui, à l'évidence, n'aiderait pas à restaurer l'attractivité de certains des métiers concernés. L'ajustement resterait encore de très grande ampleur si on voulait équilibrer au sens de ces conventions par un effort partagé entre tous les régimes.

De ce fait, il est difficile d'y voir des cibles acceptables d'un pilotage par les soldes et par le seul ajustement des prestations. Il faut définir des cibles plus现实的, ce qui ramène au final à la problématique du dimensionnement souhaitable du système de retraite. C'est une question à exprimer en termes de part des retraites dans le PIB ou en pourcentage de tout autre agrégat macro-économique qui pourrait sembler préférable. Au-delà des débats comptables *stricto sensu*, la question principale est de savoir quelle est la taille globale du système de retraite qui est compatible avec notre capacité à le financer, un sujet qui se pose à la fois pour les retraites et l'ensemble des autres postes de dépenses publiques, dans un contexte de tension sur le solde global des APU qui, lui, ne fait pas de doute.

Dans cette perspective, la cible EPR dessine un chemin qui garde lui aussi sa part de convention mais qui semble davantage applicable. Si on choisit d'en rester à une recherche de l'équilibre au sens de cette cible, le mode d'emploi qu'en proposerait le CSR est le suivant :

- a. Viser un équilibre au sens de cet indicateur sur le champ qui est le sien. Ceci n'élimine d'ailleurs pas toutes les questions relatives à la structure de financement puisque subsiste, sur ce champ, la question de la consolidation des comptes entre régime général et régimes complémentaires.
- b. Répondre à son absence de message sur les régimes subventionnés en alignant ces derniers par les niveaux de droits plutôt que par le solde. C'est l'esprit qui prévaut depuis la réforme de 2003. Il permet de garantir que la situation financière de ces systèmes ne tient qu'à des charges qui leur sont propres et non à des avantages indus en comparaison du droit commun.
- c. Évaluer enfin de quelle manière les perspectives ainsi établies sont suffisamment compatibles avec la soutenabilité globale des comptes des APU. C'est ce qui peut permettre d'inclure les effets que les mesures relatives aux retraites peuvent avoir sur le reste des ressources et de dépenses de ces APU.

Dire cela n'est pas un plaidoyer pour le *statu quo* en matière de structure de financement. Une réflexion d'ensemble sur l'architecture du financement, y compris les

régimes de non-salariés, reste nécessaire aux yeux du Comité et permettrait de reposer sur des bases apaisées le débat sur la mesure des déficits, mais c'est un chantier qui ne s'improvise pas.

3.3. La situation post-réforme au vu de l'indicateur « EPR ».

Si on suit cette ligne centrée sur l'indicateur EPR, ce que montre le rapport du COR sur le point a) est une résorption seulement partielle à court terme et pas d'amélioration à long terme.

Ceci a été vu par beaucoup de commentateurs comme des effets inattendus de la réforme.

On a vu qu'ils tiennent en partie au défaut de comparabilité entre l'exercice précédent et l'exercice de cette année : de nombreux éléments affectent cette comparabilité, sur lesquels on espère en savoir davantage l'an prochain, au terme d'un exercice de projection qui aura bénéficié d'un calendrier normal. On notera que cela fait deux années de suite que la réalisation des projections se fait selon un calendrier compressé : l'an passé en raison de la disponibilité tardive des hypothèses du Programme de stabilité, cette année en raison du délai très bref entre adoption définitive de la réforme et publication des projections du COR.

Mais ce résultat tient aussi à des caractéristiques intrinsèques de la réforme :

- Le plus faible effet de court-terme correspond à un surcroît de hausse de l'âge de retraite bien plus faible que les deux années auxquelles on associe spontanément le décalage de 62 à 64 ans de l'âge d'ouverture des droits. Il y a d'une part le fait que, même si elle avait été appliquée pleinement, cette hausse n'aurait pas accru de deux ans l'âge de départ des individus qui, même sans réforme, auraient déjà été amenés à partir au-delà de 62 ans. Et il y a d'autre part l'impact des diverses mesures qui ont cherché à atténuer l'impact de la hausse de l'AOD pour les populations les plus fragiles (inaptes et invalides, individus à carrières courtes qui sont contraints de partir à l'âge d'annulation de la décote qui, pour sa part, est resté inchangé).
- L'absence de gain à plus long terme tient au choix d'une réforme qui impose certes un décalage de l'âge de départ, mais le compense par des niveaux de pension plus élevés. La compensation présente là aussi une part de caractère quasi-automatique, les départs plus tardifs conduisant à l'accumulation de davantage de droits. Mais elle tient aussi aux mesures nouvelles de soutien aux petites retraites.

Au total la réforme peut apparaître financièrement moins efficace qu'elle n'avait peut-être été envisagée au départ, tout au moins du seul point de vue du système de retraite, puisqu'il en est aussi attendu des effets favorables sur l'ensemble des comptes publics, en ligne avec le point (c) ci-dessus. Et elle peut apparaître, en sens inverse comme plus redistributive qu'il n'a été beaucoup dit. Les mesures prises pour la protection des petites retraites répondent à des questions qu'avaient permis de mettre en avant les projections des années précédentes, sous réserve que ces mesures soient bien soutenues dans la durée, ce dont le Comité sera chargé de s'assurer.

Sur cette base, puisque déficits il risque de subsister ou réapparaître, la question va être de savoir comment continuer à avancer dans le sens de leur résorption, sans remettre en cause ces protections mises en place pour les plus faibles retraites.

3.4. Comment continuer à viser l'équilibrage au sens de cet indicateur ?

Compte tenu des nombreux facteurs qui rendent encore incomplet le bilan post-réforme, il serait évidemment prématuré de proposer dès cette année un nouveau mix des différents instruments à disposition. Il convient néanmoins de prendre date sur la façon de les remobiliser le moment venu.

Toucher encore davantage aux critères d'âge semble de plus en plus difficile, au moins à moyenne échéance. Il est dans la mission du Comité de rappeler l'effet de leur durcissement sur l'indicateur de durée de la retraite, même si on a signalé que son recul par rapport au point haut d'avant la réforme de 2010 doit être remis dans une perspective plus longue. C'est si l'espérance de vie devait repartir fortement à la hausse que sa réactivation apparaîtrait pertinente. A l'inverse, si elle se maintenait durablement sur la trajectoire basse observée depuis quelques années, l'ampleur et le rythme de la mobilisation de ce levier pourraient être réinterrogés.

La question du taux de prélèvement n'est pas à écarter d'office. Si elle devait ne passer que par la hausse des cotisations, elle obliguerait à franchir le plafond prévu par la loi de 2014, mais ceci n'est pas exclu dans le cadre d'une réflexion globale sur l'organisation du financement, avec néanmoins le souci de ne pas distordre le partage de la richesse au détriment des actifs. Au passage, on peut aussi rappeler que le taux global de 28 % fixé par la loi de 2014 concerne le prélèvement global, sans présager de son partage entre régime de base et régimes complémentaires. Cette question prend une actualité nouvelle à l'issue de la réforme, au regard des modifications des perspectives financières qu'elle aura pu induire pour les différents régimes.

Concernant le niveau relatif des pensions, le Comité réitère le questionnement exprimé l'an passé. Le diagnostic de long terme repose pour beaucoup sur une perspective de baisse de ce niveau de vie relatif. On se demande donc pourquoi un levier sur lequel on compte autant sur le long terme ne peut pas être mobilisé davantage à plus court-terme.

La réponse de l'an passé était qu'il avait déjà été mobilisé au cours des années précédentes. Et la réforme de cette année a, au contraire, conduit à relever les pensions de certains retraités modestes, contribuant à l'amélioration du niveau de vie relatif de l'ensemble des retraités.

Ceci fait ressortir le problème qu'implique une gestion discrétionnaire alternant leviers d'ajustement sans stratégie d'ensemble. Passer d'un levier à l'autre donne à chaque fois l'impression de ne viser d'une catégorie de population, pour qui n'a pas en tête la chronique des changements antérieurs et de leurs effets.

Par ailleurs, hors mesures discrétionnaires, l'ampleur de la baisse du niveau de vie relatif qui est attendue à terme comme ses évolutions transitoires dépendront avant tout de la trajectoire de croissance future plutôt que d'une politique concertée et assumée d'évolution de ce niveau de vie relatif. On a vu notamment que, à ce stade, la baisse à long terme est précédée d'un ressaut temporaire qui, s'il devait se confirmer, serait difficile à justifier en termes d'équité intergénérationnelle.

Aussi bien concernant l'âge que l'indexation des retraites, tout ceci suggère qu'une réflexion soit ré-envisagée sur des mécanismes d'équilibrage qui puissent assurer un pilotage à la fois plus fluide et davantage contrôlé, à volume de ressources donné :

- des règles d'évolution qui intégreraient de manière progressive les évolutions constatées de l'espérance de vie,
- des règles de revalorisation des salaires portés aux comptes, des pensions en cours de service ou de valeur des points qui rendraient les perspectives de niveau de vie relatif moins dépendantes de la croissance tout en intégrant la nécessité de garantir l'équilibre financier.

Sur ce point, le Comité sait très bien qu'il n'y a pas de règle simple et miracle, l'annexe 6 expose quelques-unes des difficultés auxquelles on se heurte, mais la réponse ne peut pas être de refuser de les aborder et de continuer de s'en remettre aux règles en place dont les limites apparaissent de plus en plus évidentes.

Si de telles règles pouvaient être partagées entre les différents régimes, elles aideraient par surcroit au traitement du point (b) supra, en allant dans le sens de l'harmonisation des droits et de leurs évolutions entre ces régimes. On contribuerait par là au chantier plus vaste d'harmonisation progressive globale qui doit rester un objectif de long terme. Il ne concerne pas que les droits directs. Les débats du printemps sur l'impact différencié de la réforme pour les hommes et les femmes a conduit la Première ministre à saisir le COR du dossier de la réversion et des avantages familiaux. Le prochain avis du Comité pourra mobiliser les résultats de cette saisine pour intervenir à son tour sur ce sujet.

3.5. Conclusion générale

Dans un contexte d'immédiat après-réforme, le Comité ne propose pas de recommandations au sens de la loi de 2014, qui seraient applicables dès le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'automne. Au demeurant, ces dernières années, la position récurrente du Comité a plutôt été d'éclairer sur la faisabilité et les conséquences des options générales d'équilibrage, entre lesquelles le choix est d'ordre politique, mais sans proposer de mesures clés en main et chiffrées dans tous leur détail, un exercice qui figure certes dans ses missions mais pour lequel il n'a pas été dimensionné et qui est mieux conduit par les services du gouvernement.

Une raison supplémentaire de ne pas conclure hâtivement au besoin de nouvelles mesures est qu'on ne dispose pas encore de tous les éléments requis pour une évaluation complète des effets de la réforme, dont tous les décrets d'application ne sont d'ailleurs pas encore parus. A ce stade, les principaux messages des dernières projections du COR sont :

- **Une flexion de la durée de la retraite qui était attendue et dont l'évaluation semble relativement robuste à hypothèse d'espérance de vie donnée, la question qui peut se poser étant celle des développements futurs de cette espérance de vie**

- **Des messages davantage à confirmer tant sur le niveau de vie relatif des retraités - son ressaut à court-terme - que sur l'ampleur de la réponse apportée au problème de l'équilibre financier.**

Parmi les éléments qui compliquent ce bilan financier de la réforme, figure bien sûr le fait que les projections de l'an passé intégraient déjà une partie des effets en ressources de la réforme alors même qu'elle n'avait pas encore été adoptée. Mais le fait de ne pas encore disposer de tous les éléments qu'on voudrait avoir tient aussi à des difficultés plus structurelles de la conduite de ces exercices de projection, exacerbées cette année par le délai très court dans lequel l'exercice a dû être mené. Il faut être conscient des difficultés que représente la simulation des effets de mesures complexes sur un système complexe.

Après plusieurs années très perturbées, c'est pour 2024 que le COR a prévu un nouvel exercice de projection complète impliquant tous les régimes – le dernier remonte à 2017 –, et ce nouvel exercice devrait déjà permettre de lever un certain nombre des interrogations qui subsistent à ce stade. Par ailleurs, à plus long terme, c'est pour 2027 que la loi a prévu que le CSR propose une évaluation d'ensemble de la réforme, en vue de décisions à prendre lors du quinquennat suivant. **Dans cette perspective, le Comité invite à ce que soient remis à plat un certain nombre d'aspects techniques et de calendrier de ces projections, les dernières années ayant révélé les limites du dispositif mis en place en 2014.**

- Problème du **délai entre fourniture des scénarios macroéconomiques du Programme de stabilité et date attendue pour la remise des projections** puis l'avis du Comité, **ainsi que du contenu des hypothèses de ce Programme de stabilité**, en particulier lorsqu'elles incluent par anticipation les effets des mesures non encore adoptées.
- Problème de la **cohérence entre projections et/ou évaluations mobilisant un modèle unique ou fusionnant les résultats de plusieurs modèles propres à chaque régime**.
- **Examen de certains choix méthodologiques qui tendent à accentuer la variabilité des résultats des projections d'une année sur l'autre** : il n'y a pas de raison que chaque année, des chocs conjoncturels conduisent à réviser l'ensemble de la trajectoire du système à très long terme.

Dans l'attente que le constat se stabilise et que le besoin de nouvelles mesures soit ou non confirmé, le Comité considère par ailleurs nécessaire de réfléchir aux outils qui permettraient, à terme, de davantage sortir d'un pilotage par à-coups.

La recherche d'une plus grande fluidité était déjà inscrite dans la loi de 2014, et elle aurait pu être l'apport majeur du Système universel. On savait qu'il était difficile d'envisager une mise en place rapide d'un tel système, ce que les évènements ont confirmé. En même temps, l'expérience de cette année a renforcé le sentiment qu'on arrive au bout de ce que peuvent faire les démarches paramétriques dans un système qui reste aussi éclaté et peu lisible. Le premier effet de cette complexité est de rendre difficile le partage du constat sur sa situation réelle – c'est le débat sur les soldes –. Son deuxième effet est de rendre difficile le chiffrage de tous les effets des mesures envisagées et, partant, la communication sur leur véritable impact. Par ailleurs, les marches à franchir sont

d'autant plus mal vécues que leur espace-ment les rend plus élevées et à négocier rapidement. Le problème a été particulièrement marqué en 2023 avec une réforme touchant des individus très proches de leur départ en retraite. Et le fait que ce ne soit pas toujours les mêmes leviers qui sont actionnés d'une fois sur l'autre peut enfin alimenter l'impression de gouvernance erratique sans vision d'ensemble.

Idéalement, il faudrait parvenir à élaborer une stratégie intermédiaire qui ne soit ni la remise à plat complète du système, ni d'attendre passivement que le besoin d'actionner les leviers existants se manifeste à nouveau, sans avoir cherché à les faire évoluer.

Parmi les pistes à envisager pour une gestion plus fluide figurent l'élaboration de nouvelles règles en matière d'indexation des droits ou d'ajustement de l'âge aux évolutions de l'espérance de vie, des idées déjà mises en avant en 2021 dans le rapport Blanchard-Tirole¹⁰, qu'il ne s'agit pas nécessairement de prendre à la lettre, mais qu'il faudrait, *a minima*, continuer d'expertiser, pour voir si elles seraient implantables sans forcément passer par une complète remise à plat du système existant. Si elles avaient pour propriété d'aussi réduire la dépendance des perspectives à la croissance, elles contribueraient par ailleurs à un meilleur partage du diagnostic, en réduisant un facteur important d'incertitude sur le constat.

La réduction de cette dépendance à la croissance serait également un levier d'harmonisation car, en l'état, elle se présente de façon très différenciée entre régimes.

D'autres sujets interrégimes se posent également à brève échéance : la coordination base-complémentaire pour le respect de l'objectif de niveau de pension supérieur ou égal à 85 % du SMIC, la répartition entre régimes de l'apport de la réforme à l'équilibrage global du système. A ces différents égards, l'issue de la rénégociation de l'accord national interprofessionnel Agirc-Arrco sera évidemment l'objet d'une attention particulière, ainsi que la façon dont les régimes de non-salariés pourront être eux-aussi amenés à faire évoluer leur pilotage.

Pour finir sur deux considérations plus sociétales, que le présent avis n'a pas pu développer davantage, on insistera tout d'abord sur la façon dont les derniers mois ont fait à nouveau ressortir la problématique du rapport général au travail : l'argument souvent utilisé des années de vie volées, pris au pied de la lettre, signifierait que les années de vie au travail ne sont pas considérées comme des années de vie. Il faut s'interroger sur ce que recouvre exactement ce sentiment. A quel aspect des conditions de travail renvoie t'il le plus ? S'agit-il uniquement des conditions de travail du reste ou bien aussi de ses à-côtés, tels que les temps de transport ou autres complexités de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle ?

Par ailleurs, comme on l'a rappelé au début de cet avis, celui de l'an passé avait déjà invité à établir un pont avec la problématique de la transition écologique. Le rapport sorti entre temps de J. Pisani-Ferry et S. Mahfouz¹¹ incite évidemment à remettre en avant ce problème. La transition interroge les hypothèses de croissance, mais aussi le contenu de ce

¹⁰ *Les grands défis économiques*, rapport de la commission présidée par O. Blanchard et J. Tirole, France Stratégie, 2021.

¹¹ Pisani-Ferry J. et Mahfouz S., *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, France Stratégie, 2023.

qu'on met derrière ce terme de croissance. Et elle boucle aussi *in fine* que la question du travail.

Sur ce dernier point, un argument parfois avancé lors des débats de cette année a été le fait que le verdissement passe nécessairement par moins d'activité, ce qui plaiderait pour continuer plus avant dans la tendance séculaire de réduction du temps travaillé sur l'ensemble de l'existence. Mais c'est oublier que c'est le recours aux énergies fossiles qui a largement permis ce mouvement séculaire : en accroissant la productivité apparente de ce travail, il a permis de combiner réduction du volume de travail et croissance du niveau de vie. Il n'est pas évident en soi que le mouvement inverse de verdissement aille spontanément dans le sens de la réduction des besoins d'activité, sauf à envisager de fortes réduction du niveau de vie.

Ce sera d'autant plus vrai que c'est aussi du travail que dépendent la réindustrialisation de l'économie ainsi que la satisfaction d'un grand nombre d'autres besoins sociaux, au premier rang desquels la santé, l'éducation et tout ce qui touche à l'organisation du vivre ensemble. La réflexion sur ces sujets doit, de plus, s'articuler aux interrogations que soulève les développements de l'intelligence artificielle, aux effets encore très incertains sur la croissance et l'emploi. Il y a là d'importants sujets de réflexion à une période où l'idée de planification globale tend à se réimposer. De même que les aspects comptables du problème des retraites sont à réintégrer dans une vision globale de la situation financière des administrations publiques, ses autres aspects économiques et sociaux sont à mettre eux aussi dans une vision globale de ce qu'on souhaite pour les conditions de vie de demain.

Annexe 1 - Discussion du jury citoyen

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 ».

Le jury citoyen, renouvelé en décembre 2020, a été réuni le 11 juillet 2023 autour des échanges suivants :

- la présentation par la direction de la sécurité sociale des principaux éléments de la récente réforme des retraites portée par la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ;
- la présentation des orientations de l'avis du comité de suivi des retraites par le président du comité de suivi des retraites.

Le jury citoyen a, préalablement au début des travaux, effectué une déclaration liminaire sur les conditions de réalisation de ses travaux et sur la prise en compte de son rôle dans le processus décisionnel conduisant aux réformes qui ont été apportées au système de retraite.

Déclaration liminaire des membres du jury citoyen

« Chers membres du comité de suivi des retraites,

Nous, membres du jury citoyen, sommes réunis aujourd'hui pour la quatrième fois pour vous accompagner dans vos travaux et émettre un avis sur le financement des retraites. En tant que citoyens engagés et représentatifs de la diversité de notre société, nous avons pris notre rôle au sérieux et avons consacré au cours des trois dernières années de nombreuses heures à l'étude attentive des enjeux relatifs aux retraites.

Nous nous interrogeons cependant sur la tenue de cette nouvelle réunion et de l'utilité de nos travaux alors qu'aucune des recommandations que nous avons émises précédemment n'a été prise en compte par le comité de suivi des retraites ou le conseil d'orientation des retraites, et que notre mandat devait se limiter à trois ans :

- Nous ne devrions pas être présents cette année et nous nous interrogeons donc sur les contraintes qui ont mené le CSR à nous convoquer une quatrième fois.

- Nous nous étonnons également du courrier que nous avons reçu indiquant que la date du 10 juillet n'a pas été retenue en raison d'un quorum insuffisant, alors que le nombre de présents ne peut se mesurer en amont de la date retenue. Décaler la date d'un jour ne semble pas non plus favoriser la présence de plus de membres du jury.

- Nous souhaitons pouvoir participer à ce jury en présentiel, les réunions par visioconférence se justifiant au départ par les conditions sanitaires liées au Covid-19. Rien n'a été fait pour que cela soit rendu possible depuis 3 ans. Nous souhaitons l'organisation d'une réunion supplémentaire au cours de l'année pour que la notion d'accompagnement du CSR ait réellement un sens. A la place, il nous est envoyé, moins de deux semaines avant la réunion, un document de 300 pages, datant de 2022, qu'il nous est impossible de lire et de critiquer de façon réfléchie dans un laps de temps si court.

- Nos recommandations concernant le renforcement du jury citoyen en cas de réforme, la mise en place de nouveaux indicateurs plus réalistes que le taux de chômage ou le taux de croissance du PIB, la mise en place de mesure d'accompagnements des séniors, la mesure de l'impact de la réforme sur les branches de l'assurance chômage et AT-MP, la mise en place de décotes ou surcotes pour favoriser le cumul travail retraites, et bien d'autres encore ont été totalement ignorées par le gouvernement et le COR.

Pour l'ensemble de ces raisons, les membres du jury citoyen se questionnent sur l'utilité de ces réunions qui ne permettent ni d'accompagner les travaux du CSR, ni de débattre sereinement avant d'émettre un avis et des recommandations.

Cette réunion se tient dans des conditions discutables suite à une réforme effectuée elle-même dans des conditions et pour des raisons discutables.

Nous avons ainsi l'impression de servir de caution au Comité de Suivi des Retraites, qui peut ainsi valider la présence d'un jury citoyen que la loi lui impose, et au gouvernement qui peut justifier la légitimité de sa réforme en arguant que des citoyens participent au processus de contrôle du financement des retraites.

Nous tenons à souligner l'importance de la transparence et de la participation citoyenne dans les processus de décision concernant les réformes des retraites. Nous encourageons vivement le gouvernement et les parties prenantes à consulter régulièrement les citoyens, à favoriser le dialogue ouvert et à tenir compte de leurs préoccupations et recommandations lors de l'élaboration de toute réforme.

Nous n'accepterons pas une quatrième année de suite de participer à une réunion si celle-ci n'apporte rien de constructif.

Nous voudrions donc avant toute chose que le CSR soit transparent sur le rôle et les conditions d'organisation de cette réunion. Nous voudrions également avoir la main sur la rédaction d'un avis éclairé, quitte à ce que celui-ci prenne quelques jours ou semaines à être rédigé.

Nous remercions le comité de suivi des retraites de nous avoir donné l'opportunité de partager nos réflexions et nous nous tenons à votre disposition pour toute discussion ou échange supplémentaire. »

A la suite de cette déclaration liminaire, les membres du jury citoyen ont souhaité exprimer leur position sur quatre grands enjeux.

Le premier a trait à la nécessité de penser le système de retraites et ses évolutions en articulation avec les enjeux transversaux à l'ensemble des politiques publiques : la prise en compte des conséquences de la transition écologique, les évolutions sociétales, la situation économique et sociale du pays, le rapport des actifs au travail et aux conditions de réalisation ce travail, etc. La question de l'évolution des régimes de retraite ne peut ainsi être isolée du traitement des problématiques de formation tout au long de la vie, de bien-être et de santé et de sécurité au travail, d'atténuation des inégalités sociales et de santé, d'adaptation aux évolutions économiques et du marché du travail. Le jury citoyen regrette que la question de la transformation de notre système de retraite ait été récemment traitée en tenant insuffisamment compte de ces préoccupations majeures pour nos concitoyens : les discussions sur le projet de réforme ont notamment mis en lumière l'importance de mener un réel débat sur la place du travail, sur son sens et ses modalités de réalisation.

Le deuxième concerne la question de la soutenabilité financière du système de retraite, dont le suivi correspond à l'une des missions fixées au CSR par les textes. Le jury citoyen estime en premier lieu que la problématique du caractère financièrement soutenable ou non de notre système de retraite ne peut être tranchée de manière simple au regard des données qui lui sont présentées. La question de la nécessité ou non de mesures d'équilibrage financier se pose comme elle se posait il y a un an. Elle repose *in fine* sur des choix de nature politique, pouvant se justifier comme être contestés. Il souligne à ce titre que la question du poids à rechercher des dépenses de retraite dans le PIB doit faire l'objet de discussion et qu'il n'existe pas en soi de « bon niveau » qui s'imposerait sans débat.

En deuxième lieu, le jury note qu'il n'existe pas à la date de remise de l'avis 2023 du comité de suivi des retraites de vision consensuelle des effets globaux de la réforme sur les finances de l'ensemble des administrations publiques, du fait du peu d'études disponibles, notamment sur le régime d'assurance chômage ou les dépenses d'assurance maladie ou d'invalidité. Le recul manque pour dresser ce bilan financier consolidé pourtant indispensable, ce que regrette le jury citoyen. Cette évaluation s'avérera d'autant plus essentielle pour jauger une réforme qui a été présentée au premier chef par les pouvoirs publics comme visant le retour à l'équilibre du système de retraite (et qui ne doit donc pas se faire « au détriment » d'autres domaines de politiques publiques).

En troisième lieu, le jury estime que la réforme n'a pas atteint un équilibre satisfaisant dans la répartition des efforts demandés aux différentes parties prenantes, assurés, pensionnés, contribution du budget de l'Etat, levier fiscal. Il estime que les évolutions du système auraient dû être moins concentrées sur les seuls assurés.

A ce titre et en quatrième lieu, le jury citoyen regrette que ses recommandations précédentes d'élargissement de l'assiette servant au financement des retraites n'aient pas été suivies dans le cadre de la récente réforme. Il souligne à nouveau l'intérêt de pouvoir mobiliser d'autres ressources pour contribuer à l'équilibre du système. Il évoque notamment les pistes d'une meilleure mobilisation des revenus du patrimoine ou la question de la taxation potentielle des robots ou de la fiscalisation accrue de l'activité des acteurs du numérique.

Enfin, s'agissant des échanges qui ont marqué les discussions autour de la réforme ainsi que ces dernières semaines sur la fiabilité des données de base sur le système de retraite, le jury citoyen note que nous peinons collectivement à définir des constats partagés. Les membres le regrettent, compte tenu des enjeux majeurs attachés au système de retraite et du fait que cela constitue un préalable indispensable à un débat public satisfaisant. Conscient de la complexité de notre système de retraite et des efforts faits par les différents acteurs concernés pour améliorer les exercices de projections, le jury citoyen appelle à continuer à rechercher une plus grande qualité des exercices de prévisions. Il suggère de ne pas s'interdire de prendre en compte l'ensemble des expertises disponibles pour arriver à des constats les plus fiables et partagés possibles.

Le troisième enjeu concerne la recherche d'une plus grande équité intragénérationnelle. Le jury citoyen s'est interrogé sur l'incidence de la réforme des retraites en matière d'équité intergénérationnelle.

Les membres du jury ont, tout d'abord, considéré que la réforme récemment votée ne permettait pas de réduire les écarts constatés en termes d'espérance de vie entre les retraités les plus pauvres et les retraités les plus riches. En effet, l'écart bien documenté d'espérance de vie, encore accentué chez les hommes, entre nos concitoyens les plus riches et les plus modestes¹² justifie la mise

¹² Selon l'INSEE, un écart d'espérance de vie de 6 ans pour les femmes et de 13 pour les hommes existe entre le premier et le dernier vingtile.

en place de mesures redistributives permettant de compenser ces écarts, notamment via le système de retraites.

Sur le volet égalité hommes-femmes, la réforme ne permet pas de réduire les écarts de pension constatés entre les hommes et les femmes. Les pensions totales perçues par les femmes sont en moyenne inférieures de 28 % à celles des hommes à la retraite. Malgré une augmentation du taux d'activité des femmes, la part du travail à temps partiel parmi les femmes salariées atteint 28 % en 2021, contre 8,3 % pour les hommes. Les droits à retraite liés aux enfants permettent de compenser les interruptions de carrière et les moindres salaires des femmes liés à l'éducation des jeunes enfants et au partage des tâches domestiques. Toutefois, le jury citoyen considère que des mesures de soutien visant à réduire les inégalités entre les hommes et les femmes sont à rechercher tout en préservant la soutenabilité financière des régimes de retraite.

Enfin, la réforme des retraites de 2023 a fait le choix d'améliorations que le jury estime mineures des dispositifs de reconnaissance de la pénibilité. Toutefois, aucune remise en question de leur logique d'ensemble ni de réflexion globale n'a été conduite à cette occasion.

Quel que soit le dispositif de reconnaissance de la pénibilité mis en place, le jury citoyen insiste sur l'absence d'un nombre suffisant de médecins du travail. Or, selon les membres, la réflexion sur l'aménagement des conditions de travail ne peut être dissociée de celle sur les retraites : un des acteurs essentiels sur l'aménagement des conditions de travail est le médecin du travail dont le nombre est actuellement insuffisant pour répondre aux besoins du marché du travail et à l'impact du vieillissement démographique sur la population active.

Le dernier enjeu concerne la mise en place de procédures de consultation plus satisfaisantes et d'une participation accrue des citoyens aux évolutions portées à leur système de retraite. Il interroge à ce titre notamment le rôle du jury citoyen et plus globalement l'information qui est apportée aux citoyens en matière de retraite pour éclairer leur position et leur participation aux débats.

En 2023, le jury citoyen n'a été consulté qu'une seule fois lors d'une réunion prévue le 11 juillet 2023 afin de rendre son avis sur les travaux du Comité.

Les membres du jury regrettent l'absence de consultations plus régulières et d'échanges plus fréquents avec les membres du CSR. Son accompagnement aux travaux du comité mériterait des échanges plus approfondis et la communication de notes techniques lui permettant de mieux comprendre les hypothèses macroéconomiques ainsi que les sous-jacents des différents indicateurs.

Par ailleurs, le jury citoyen s'interroge plus globalement sur l'association des citoyens aux grands enjeux relatifs aux réformes des retraites et sur la qualité de l'information qui leur est fournie. Il serait préférable que des débats annuels soient organisés par les pouvoirs publics à l'occasion par exemple de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale sur le fonctionnement du régime général de retraite ainsi que des régimes spéciaux, en reprenant notamment les grands indicateurs sur le fonctionnement du risque vieillesse (nombre de pensions liquidées, ratio du nombre de retraités sur le nombre d'actifs, ...). La connaissance régulière de ces données permettrait d'éviter des réformes systémiques ou modifiant de façon significative les paramètres du système de retraite tous les 3 ou 4 ans.

Le jury citoyen recommande ainsi de mettre en place ce type de rendez-vous annuels dès l'année prochaine. Le format et l'animation de ces échanges pourront être précisés par les pouvoirs publics et auront pour objectifs de rendre plus transparentes et démocratiques les décisions prises en matière de retraite.

Annexe 2 - Principales mesures de la réforme des retraites de 2023

La présente annexe détaille les principales mesures contenues dans la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, à l'exception :

- de celles de l'article 10 qui font l'objet de larges développements au sein du rapport : relèvement de l'âge légal de départ en retraite à 64 ans en 2030, à raison de trois mois par an et accélération du calendrier d'allongement de la durée d'assurance, porté à 43 ans dès 2027 au lieu de 2035 ;
- des dispositions relatives à la pénibilité et à l'usure professionnelle (article 17), auxquelles l'annexe 3 est consacrée.

L'article 1^{er} supprime le bénéfice des régimes spéciaux des industries électriques et gazières, de la RATP, de la Banque de France, des clercs et employés de notaires et du conseil économique, social et environnemental (CESE) pour les personnes recrutées au sein de ces organismes ou de ces professions à compter du 1^{er} septembre 2023. Ces nouveaux salariés seront affiliés au régime général et à l'Agirc-Arrco pour le risque vieillesse, à l'exception des membres du CESE qui relèveront du régime général et de l'IRCANTEC. L'affiliation à ces régimes spéciaux au titre d'autres risques couverts par la sécurité sociale (maladie, maternité, AT-MP, invalidité, décès) n'est pas modifiée pour ces nouveaux personnels recrutés : les régimes spéciaux en vigueur sur des risques autres que la retraite ne sont pas affectés par la réforme. Le circuit de financement de ces régimes sera modifié pour tenir compte de cette fermeture dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2024.

L'article 11 procède à divers aménagements des règles applicables aux assurés les plus fragiles en termes d'état de santé ainsi qu'à ceux ayant commencé à travailler tôt, dans la plupart des cas dans une logique d'articulation avec l'article 10 relevant l'âge légal de départ en retraite :

- la loi crée un âge de départ spécifique pour les personnes reconnues inaptes au travail et pensionnés d'invalidité, en maintenant l'âge de départ à taux plein à 62 ans actuellement en vigueur. Elle neutralise ainsi pour cette catégorie d'assurés le relèvement à 64 ans de l'âge d'ouverture des droits ;
- le dispositif des carrières longues est aménagé dans le cadre du relèvement de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans. Il s'articulera pour l'avenir autour de quatre bornes d'âge à 58, 59, 60 et 62 ans (contre deux à 58 et 60 ans actuellement) dont le bénéfice sera ouvert aux assurés ayant droit à une retraite à taux plein et ayant validé quatre à cinq trimestres avant respectivement 16, 18, 20 ou 21 ans ;
- les conditions de bénéfice de la retraite anticipée des travailleurs handicapés sont assouplies, avec :
 - une diminution du taux d'incapacité requis de 80 % à 50 % ;
 - la suppression de la double condition actuelle de trimestres validés et cotisés. Ne sera conservée que la seule règle relative aux trimestres cotisés.

Les âges de départ pour la retraite anticipée des travailleurs handicapés, pour la retraite pour incapacité permanente et pour la retraite anticipée au titre de l'amiante demeurent inchangées.

L'article 18 a pour objet d'améliorer le niveau des petites pensions :

- la loi fixe le principe de porter pour les retraites prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2023 la pension minimale (le minimum contributif au régime général) à 85 % du Smic pour

- une carrière complètement cotisée au niveau du Smic, soit une revalorisation pouvant aller jusqu'à 100 euros ;
- elle revalorise également les petites pensions déjà liquidées jusqu'à 100 euros, pour des assurés ayant cotisé plus de 120 trimestres.

Cet article a également pour finalité de lutter contre le non-recours au minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées ou Aspa) en assouplissant les conditions de déclenchement du recours sur succession, dont l'effet peut être dissuasif sur la demande de bénéfice de la prestation : le montant de l'actif net du pensionné décédé au-delà duquel est mis en œuvre un recours sur succession sera porté par décret de 39 000 euros à 100 000 euros.

L'article 26 vise enfin à faciliter les transitions entre l'emploi et la retraite :

- en rendant plus favorable le dispositif de cumul emploi retraite, qui deviendra créateur de droits à retraite. Il sera possible contrairement à aujourd'hui d'ouvrir droit à la liquidation d'une seconde pension (obligatoirement au taux plein) au titre de la période travaillée en cumul emploi retraite ;
- en étendant la retraite progressive à l'ensemble des régimes de base à partir de deux ans avant l'âge normal d'ouverture des droits : les fonctionnaires, les assurés des régimes sociaux, les professions libérales et les avocats pourront à l'avenir en bénéficier.

Annexe 3 - La pénibilité, des dispositifs à l'utilisation variable et manquant de cohérence d'ensemble

Rappel des dispositifs existants et de leur sédimentation successive

Il convient à titre liminaire de distinguer les mécanismes de reconnaissance de la pénibilité – ou selon une terminologie plus récemment portée par les pouvoirs publics de l'usure professionnelle – des dispositifs de prise en compte de l'état de santé ou du handicap, indépendamment de leur origine professionnelle ou non : c'est par exemple le cas dans cette deuxième catégorie du dispositif de retraite anticipée des travailleurs handicapés, qui permet sous certaines conditions de durée de cotisation et de période validée comme travailleur handicapé de partir à la retraite à taux plein à un âge allant de 55 à 59 ans. Ce mécanisme comme d'autres dispositifs de prise en compte d'un état de santé dégradé peut avoir pour effet, de manière indirecte, de permettre un départ anticipé à la retraite pour des personnes victimes de conditions de travail pénibles ou d'usure professionnelle mais n'ayant pas eu recours aux mécanismes *ad hoc* de départ pour ce motif (quelle qu'en soit la raison, conditions non remplies de bénéfice des possibilités de départ anticipé pour pénibilité, méconnaissance de ces dispositifs par exemple).

La prise en compte des effets de la pénibilité au travail fait l'objet d'une attention accrue dans le débat public ainsi que d'une prise en compte croissante dans la réglementation sur les retraites, sous la forme de l'instauration de possibilités de départ anticipé.

Historiquement, le premier dispositif instauré pour prendre en compte et compenser une pénibilité au travail dans le secteur privé¹³ est la retraite anticipée dont peuvent bénéficier les travailleurs exposés à l'amiante. Mise en place en 1999, elle permet un départ en retraite dès 60 ans pour les travailleurs exposés à l'amiante – bénéficiaires de l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA) – justifiant de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein (et à 65 ans à taux plein quelle que soit la durée d'assurance du salarié). Les modalités d'accès à cette possibilité de départ anticipé reposent sur la double logique suivante :

- c'est l'exposition à un facteur de risque professionnel, au cas d'espèce à l'amiante, qui déclenche le bénéfice du mécanisme de départ dérogatoire ;
- la reconnaissance de l'exposition s'effectue selon une approche collective et non individuelle : ce sont des arrêtés pris par la direction générale du travail qui, à la suite d'une enquête administrative, établissent la ou les catégories de salariés ayant été exposées à l'amiante au sein des établissements requérants. Cet arrêté vaut, pour les salariés couverts, reconnaissance du bénéfice de l'ACAATA et des possibilités de départ en retraite anticipée.

La réforme des retraites de 2010 introduit un premier mécanisme transversal de prise en compte de la pénibilité au régime général. Elle retient une approche totalement différente de reconnaissance de la pénibilité au travail :

- fondée sur une logique d'examen individuel ;

¹³ Au sein de la sphère publique, que ce soit dans la fonction publique ou au sein des régimes spéciaux, existent historiquement des mécanismes de prise en compte des conditions de travail pénibles, comme, dans les trois fonctions publiques, les catégories dites actives (emplois exposés à un risque particulier ou à des fatigues exceptionnelles, par exemple les policiers) ou insalubres (par exemple les agents du corps des identificateurs de l'institut médico-légal de la Préfecture de police de Paris). Pour les trois fonctions publiques, cela a représenté 23 400 départs en retraite en 2021 (source : rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale retraite, projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale 2022).

- reposant sur l'examen des conséquences de l'exposition en termes de maladie professionnelle ou d'accident du travail et pas sur l'exposition en elle-même.

La retraite pour incapacité permanente ouvre la possibilité pour les salariés justifiant d'une incapacité au moins égale à 20 % ou d'une incapacité comprise entre 10 % et 19 % comptant 17 ans d'exposition à des facteurs de risque professionnel, du fait d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail, de partir en retraite dès 60 ans. La preuve du lien avec le travail de cet état de santé dégradé est établie par l'adossement du dispositif à une condition de bénéfice de prestations versées par la branche accidents du travail et maladies professionnelles, en réparation d'un dommage professionnel subi et déjà reconnu administrativement lorsque survient le départ en retraite.

La réforme des retraites de 2014 établit un nouveau mécanisme transversal de reconnaissance de la pénibilité, en retenant également une autre approche :

- la logique de reconnaissance de la pénibilité est comme dans le cadre de la réforme de 2010 fondée sur une approche individuelle ;
- le dispositif est en revanche fondé sur la prise en compte de l'exposition du salarié à un facteur de risque professionnel, sans exiger que ce risque se « matérialise » par la suite par un état de santé dégradé chez l'assuré.

La loi de 2014 crée à cette fin un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), qui poursuit une double logique préventive (par le financement de formations vers un emploi non ou moins exposé aux risques professionnels ou d'un temps partiel sans perte de rémunération) et réparatrice, à travers la possibilité de partir en retraite en anticipant jusqu'à deux ans l'âge légal. Ce dernier mécanisme s'avère de loin l'usage du compte le plus mobilisé depuis sa création. Le compte repose sur une logique d'acquisition de points en cours de carrière, en fonction des déclarations d'exposition à un ou plusieurs facteurs de risque effectuées annuellement par les employeurs. L'exposition à un facteur de risque génère l'acquisition de quatre points par an, à plusieurs facteurs de risques de huit points par an ; l'anticipation d'un trimestre de l'âge de départ en retraite nécessite la mobilisation de dix points (dans la limite globale de 80 points, correspondant aux deux années d'anticipation précédentes).

Initialement alimenté par l'exposition à dix facteurs de risque professionnel, l'acquisition de droits au C3P, rebaptisé compte professionnel de prévention (C2P) par l'ordonnance « travail » du 22 septembre 2017, est aujourd'hui ouverte en cas d'exposition du salarié à un ou plusieurs des six risques suivants, selon des seuils définis par décret : travail de nuit (lorsqu'il induit au moins une heure entre minuit et 5 heures, pendant au moins 120 nuits par an) ; travail en équipes successives alternantes (pendant au moins 50 nuits par an) ; bruit ; températures extrêmes ; travail répétitif, caractérisé par la répétition d'un même geste, à une fréquence élevée et sous cadence contrainte ; activités en milieu hyperbare¹⁴.

Un dispositif qui assume un rôle de « voiture balai » en matière de reconnaissance de la pénibilité sans que cela soit réellement explicite : l'invalidité

Une attention particulière doit être portée au dispositif de départ à taux plein à 62 ans pour inaptitude, qu'elle soit présumée pour les bénéficiaires de l'AAH ou d'une pension d'invalidité d'une

¹⁴ Les quatre facteurs suivants ont été sortis du champ du C3P devenu C2P en 2017 : manutention manuelle de charges lourdes, vibrations mécaniques, postures pénibles, risque chimique. Ils peuvent faire l'objet d'une reconnaissance dans le cadre du dispositif de reconnaissance de l'incapacité permanente, en cas d'incapacité permanente comprise entre 10 % et 19 %.

part ou fasse l'objet d'une reconnaissance par un médecin conseil de l'assurance maladie d'autre part. Instauré en 1945, il a pour finalité de prendre en compte la dégradation de l'état de santé ou la situation de handicap de l'assuré.

Comme évoqué dans le rapport de 2022 de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) consacré aux départs en retraite au titre de l'inaptitude, des recouplements de champ existent potentiellement en pratique entre les deux dispositifs précités de prise en compte de la pénibilité (issus de la loi de 2010 et de la loi de 2014) d'une part et la retraite pour inaptitude d'autre part. Certains assurés à l'état de santé dégradé peuvent en effet partir en retraite anticipée via ce dernier mécanisme, faute d'avoir respecté ou d'avoir été informés de l'existence des deux premiers. Le dispositif de retraite pour inaptitude (notamment par sa voie de reconnaissance par un médecin conseil de l'assurance maladie) joue à ce titre un rôle de « voiture balai », selon les termes du rapport précité, pour certains assurés à la santé fragilisée pour des motifs d'origine professionnelle mais n'ayant pu partir avant 62 ans au titre soit de la « pénibilité 2010 », soit de la « pénibilité 2014 ». Cette dimension est d'autant plus prégnante que les départs pour inaptitude sur reconnaissance d'un médecin conseil représentent des ordres de grandeur dix fois supérieurs en termes de pensions nouvellement liquidées à chacun des dispositifs de prise en compte de la pénibilité.

Des mécanismes à l'utilisation variable

Les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale annexés annuellement au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale présentent les principales données de recours à ces différents dispositifs. Leur utilisation varie fortement entre les dispositifs¹⁵ :

- en 2021, 2 700 assurés ont bénéficié d'un départ en retraite anticipé au titre de l'amiante au régime général¹⁶ ;
- en 2020¹⁷, 3 900 assurés ont bénéficié d'un départ en retraite au taux plein à 60 ans au titre de l'incapacité permanente¹⁸ ;
- à fin 2021, en cumul depuis le début de sa mise en place en 2015, 9 600 salariés avaient demandé à bénéficier de la retraite anticipée au titre de la « pénibilité 2014 » ;

Pour la même année 2021, on constatait par ailleurs un volume de 107 000 départs à taux plein à 62 ans au titre de l'inaptitude, dont 57 000 pensionnés d'invalidité et un ordre de grandeur proche de 30 000 départs pour les assurés reconnus inaptes au travail par un médecin conseil de l'assurance maladie¹⁹. Au sein de ce périmètre, comme évoqué, peuvent se trouver des salariés à l'état de santé dégradé pour un motif professionnel qui auraient potentiellement pu prétendre à partir en retraite au titre d'un dispositif de prise en compte de la pénibilité au travail.

Des avancées prévues par la loi de 2023 sur la pénibilité sans remise en cause des équilibres fixés par les ordonnances « travail » de 2017

La loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 modifiant les équilibres du système de retraite (ou les futurs décrets d'application) comporte des évolutions

¹⁵ REPSS retraites et AT-MP, projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale 2022.

¹⁶ Hors travailleurs indépendants.

¹⁷ Données encore non disponibles pour le régime général pour 2021.

¹⁸ Dont 800 au titre des régimes agricoles.

¹⁹ D'après les ordres de grandeur établis par le rapport de l'Igas précité.

notables du C2P (pour certaines déjà portées dans le cadre du projet de loi instituant un système universel de retraite déposé en 2019) :

- un déplafonnement du nombre de points (actuellement 100, soit 25 années de carrière exposées à un facteur de risque professionnel) pouvant abonder le compte. L'utilisation des points pour anticiper un départ en retraite demeure plafonnée à 80, correspondant à deux années d'anticipation ;
- une meilleure valorisation des points pouvant être acquis pour les salariés exposés à plusieurs facteurs de risque. Actuellement, un salarié exposé à trois facteurs de risque professionnel ou plus abonde son C2P à même hauteur qu'un salarié exposé à deux facteurs de risque (soit huit points par an). Les prochains textes réglementaires garantiront une acquisition de points supérieure pour toute exposition à un facteur de risque supplémentaire ;
- une prise en compte des trimestres de majoration de durée d'assurance pour le calcul du coefficient de proratisation, et plus seulement comme actuellement au titre de l'atteinte du taux plein ;
- la création d'un projet de reconversion professionnelle pour les bénéficiaires du C2P ayant vocation à compléter et rendre réellement effectif le droit à utiliser le compte pour financer des formations de reconversion vers des métiers moins ou non exposés à la pénibilité. Partant du constat d'une sollicitation très limitée de la possibilité de se former en mobilisant le compte (1 500 demandes d'utilisation en cumulé depuis la création de ce droit), le projet de loi prévoit le financement de parcours de reconversion professionnelle, notamment pour compenser la perte de rémunération du salarié dans le cas où la formation s'effectue durant son temps de travail ;
- certains seuils déclenchant la reconnaissance de l'exposition à un facteur de pénibilité seront assouplis (de 120 à 100 nuits par an pour le travail de nuit, par exemple) et certains usages du compte seront revalorisés (un point utilisé au titre de la formation sera ainsi valorisé à hauteur de 500 euros et plus de 375 euros).

Ces évolutions ne remettent pas en cause les équilibres retenus par l'ordonnance « travail » du 22 septembre 2017 concernant la liste des facteurs de risque entrant dans le champ de l'acquisition de droits au titre du C2P : les trois risques dits ergonomiques (port de charges lourdes, vibrations mécaniques, postures pénibles) ainsi que le risque chimique demeurent en dehors du périmètre du dispositif de reconnaissance de la pénibilité (et couverts par la « pénibilité 2010 »). S'agissant des facteurs ergonomiques, les pouvoirs publics ont souhaité mobiliser un autre levier que la réparation, celui de la prévention (cf. *infra*).

Diverses mesures sont également prévues par la loi ou les futurs textes d'application pour renforcer le recours à la retraite pour incapacité permanente. Reposant sur le constat d'une faible utilisation (3 900 départs en 2021 comme mentionné *supra*) au regard du public potentiellement concerné (21 400 bénéficiaires d'une rente AT-MP ayant une incapacité permanente supérieure à 10 % âgés de 60 ans à fin 2021), le projet de loi évoque des actions de nature différente :

- certaines d'ordre réglementaire, comme l'assouplissement de la condition de durée d'exposition à un facteur de risque professionnel pour les personnes ayant une incapacité permanente comprise entre 10 % et 19 %, celle-ci ayant vocation à être réduite de 17 à 5 ans par décret ;
- certaines relevant de la lutte contre le non recours au droit, avec la mise en place d'une information systématique avant des bénéficiaires de rente d'accident du travail et maladies professionnelles sur l'existence de ce dispositif.

Des discussions à venir au sein des branches et entre les partenaires sociaux et l'État sur l'usure professionnelle

L'article 17 de la LRFSS pour 2023 prévoit la mise en place d'un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle. Doté d'un milliard d'euros sur la période 2023-2027, selon des modalités à définir dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (Cog) signée entre l'État et la branche accidents du travail et maladies professionnelles, le fonds a pour vocation de financer des actions de prévention, de sensibilisation, de formation, de reconversion au bénéfice des salariés particulièrement exposés aux trois risques ergonomiques.

La commission des accidents du travail et des maladies professionnelles définira des orientations pour l'allocation de ces fonds. Les branches professionnelles sont par ailleurs appelées à négocier sur la définition de liste de métiers ou d'activités particulièrement exposés à ces risques. La future Cog entre l'État et la branche AT-MP aura notamment pour objet de prévoir la déclinaison opérationnelle de ce fonds.

Des enjeux à traiter de mise en cohérence des dispositifs et d'information des bénéficiaires potentiels

La réforme des retraites de 2023 a fait le choix d'améliorations paramétriques des dispositifs de reconnaissance de la pénibilité sans remise en question de leur logique d'ensemble ni de leur articulation avec la retraite pour inaptitude qui peut aujourd'hui, comme rappelé, englober par défaut des assurés ayant été soumis à des conditions de travail pénibles. Ce choix de modifications incrémentales, par ailleurs positives pour les assurés prises isolément, n'apparaît naturellement pas en soi contestable. Il n'en demeure pas moins que manque sans doute une réflexion d'ensemble sur les dispositifs de reconnaissance, notamment sur la question de leur cohérence globale : la grande diversité de leurs finalités (reconnaissance de l'exposition ? ou des conséquences sur la santé de cette exposition ?) quelle articulation entre les dispositif explicitement dédiés à la réparation de la pénibilité et la retraite pour inaptitude ?) traduit-elle aujourd'hui une contradiction dans les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics ? ou au contraire une recherche de complémentarité destinée à perdurer dans le temps ?

Enfin, le projet de loi évoque deux chantiers importants pour les années à venir :

- celui de la prévention de l'exposition aux facteurs de risque professionnel, notamment à travers le déploiement des enveloppes du fonds pour l'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle. La création de ce fonds marque un changement d'échelle dans l'allocation de budgets destinés à prévenir l'usure professionnelle et les AT-MP. Il conviendra de pouvoir s'assurer de la correcte déclinaison du Fipu et de savoir évaluer les effets des actions financées, tâche toujours délicate, de manière transversale, en matière de prévention ;
- celui jusqu'à présent jamais ouvert des actions à mener contre le non-recours à ces dispositifs, via l'information systématique des bénéficiaires de rentes d'AT-MP avant 60 ans sur la retraite pour incapacité permanente. Des efforts complémentaires doivent sans doute être menés en faveur d'une meilleure information des publics potentiellement concernés par ces mécanismes multiples et relativement complexes.

Annexe 4 - Retraites et inégalités hommes-femmes²⁰

La loi du 20 janvier 2014, tout en rappelant que les pensions de retraite dépendent des revenus d'activité, a solennellement affirmé que « *la Nation assigne au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes* ».

Alors que les femmes sont plus nombreuses que les hommes à percevoir des pensions versées par le système de retraite français (environ 55 %), elles bénéficient d'un peu moins de la moitié de la masse totale des pensions, qui s'élevait à 335 Md€ en 2020. En effet, les pensions totales perçues par les femmes sont en moyenne d'un montant plus faible que celles des hommes à la retraite (1 401 € contre 1 955 € par mois pour ceux résidant en France). Cet écart est en moyenne de 28 %, mais il est de 40 % lorsqu'on ne tient pas compte des mécanismes de réversion qui viennent augmenter les pensions des femmes qui en sont les bénéficiaires majoritaires. Cet écart résulte pour l'essentiel de différences de situation en amont de la retraite, pendant la phase de vie active, puisqu'il n'existe plus de différences dans les règles de calcul des retraites entre les femmes et les hommes. Les droits à la retraite des femmes n'ont été améliorés que ponctuellement via des mesures spécifiques. En pratique, ce sont deux grandes catégories de mécanismes, les dispositifs de solidarité (plus de 20 Md€ de prestations) et les pensions de réversion (36 Md€), qui contribuent à améliorer sensiblement la situation des femmes.²¹

Fin 2016, selon la Drees, l'ensemble des dispositifs de solidarité au sens large représentait 29,1 % des pensions de droit direct versées aux femmes, dont 50,2 % pour celles ayant eu trois enfants ou plus et 19,1 % pour les autres, contre 18,3 % de celles versées aux hommes. Sans les dispositifs de solidarité, la pension moyenne de droit direct des femmes aurait été inférieure de 50 % à celle des hommes, et non de 42 % comme constaté.

De fait, les statistiques montrent que les femmes acquièrent moins de droits à retraite, du fait du déroulement de leur carrière professionnelle et des salaires perçus.

Les écarts de pension de droit direct entre les femmes et les hommes selon le régime principal d'affiliation reflètent aussi les particularités de chaque secteur d'activité, et notamment les différences entre secteur privé et secteur public. En 2020, l'écart était de 17% parmi les fonctionnaires et de 47 % parmi les retraités du régime général (anciens salariés du secteur privé ou indépendants).

Dans le temps, on constate que l'écart de pension en « équivalent carrière complète » baisse au fil des générations, passant de 42 % à 28 % entre les générations 1930 et 1950, sous l'effet notamment de l'augmentation du taux d'activité des femmes (part de femmes de 15 à 64 ans en emploi ou au chômage) qui a augmenté de 15 points entre 1975 et 2021, et se rapproche de celui des hommes. En 2021, il s'établissait à 70 % contre 76,2 % pour les hommes, soit un écart de 6,2 points. Il est possible que dans les 20 ans à venir les taux d'activité des femmes comme des hommes continuent d'augmenter, notamment après 60 ans sous l'effet du recul des âges de la retraite. En revanche, l'écart de taux d'activité pourrait ne plus se réduire, du fait de la persistance d'une moindre activité des femmes aux âges de fécondité et de maternité.

²⁰ Synthèse réalisée sur la base du rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de mai 2023 – chapitre IX « la retraite des femmes et des hommes : une réduction des écarts à poursuivre »

²¹ Certains dispositifs majorent la pension de droit direct (les minima de pension ou les majorations de pension pour trois enfants ou plus) ; d'autres augmentent la durée d'assurance validée (l'assurance vieillesse des parents au foyer -AVPF-, les majorations de durée d'assurance pour enfant, etc.). D'autres encore permettent de partir à la retraite à taux plein dès 62 ans, même en cas de durée validée pour la retraite insuffisante (en cas d'inaptitude ou d'invalidité), ou de partir à la retraite avant 62 ans (les départs anticipés pour motif familial, pour carrière longue, etc.).

Toutefois, la progression de l'insertion des femmes sur le marché du travail s'est accompagnée d'une augmentation du recours au travail à temps partiel. La part du travail à temps partiel parmi les femmes salariées a augmenté de 10 points entre 1982 et 1995, et fluctue depuis autour de 30 %. Elle atteint 28,0 % en 2021, contre 8,3 % pour les hommes.

L'écart de salaire moyen entre les femmes et les hommes s'est légèrement réduit en 25 ans, passant de 27,4 % en 1995 à 22,3 % en 2019. Il reflète à la fois des écarts de salaire horaire et des écarts de nombre d'heures de travail dans l'année. L'écart de salaire horaire (16,1 %) expliquait près des trois quarts de l'écart de salaire moyen en 2019. Il provient de différences de diplôme, de qualification, d'accès aux formations continues ou encore de type d'emploi occupé et, pour une part difficile à quantifier, de pratiques salariales discriminatoires pour les femmes. Cet écart s'observe notamment à l'arrivée des enfants. Les mères, salariées du secteur privé, subiraient, quel que soit leur niveau de salaire initial, une perte de salaire horaire de 5 % par enfant, pendant au moins les cinq années suivant la naissance, alors qu'aucun écart n'est constaté pour les pères.

Les écarts de pensions entre les femmes et les hommes ne sont pas strictement proportionnels aux écarts de revenus d'activité et de durées de carrière.

Plusieurs règles de calcul générales pénalisent, en pratique, les femmes. C'est le cas notamment du calcul du salaire de référence au régime général, de l'indexation sur l'inflation des salaires pris en compte pour le calcul de ce salaire de référence, et de la décote, en cas de départ à la retraite avant 67 ans et d'un nombre insuffisant de trimestre pour une pension à taux plein.

Par rapport à la prise en compte de tous les salaires de la carrière, le calcul du salaire de référence au régime général sur les vingt-cinq meilleurs salaires annuels est globalement favorable aux assurés, mais défavorable en pratique aux femmes. En effet, il permet d'exclure les salaires les plus bas, sous réserve d'avoir une durée de la carrière supérieure à vingt-cinq ans, condition satisfaite plus souvent pour les hommes.

En dépit d'une participation croissante des femmes au marché du travail, des différences subsistent ainsi en amont de la retraite. Or, les différences de situation entre les femmes et les hommes sur le marché du travail se retrouvent au moment de la retraite. La réduction des écarts de pension entre les femmes et les hommes passe dès lors par des actions sur le marché du travail

Afin de garantir un niveau de vie minimal aux retraités, en sus, le cas échéant, des minima de pension, le minimum vieillesse soutient le revenu des personnes âgées de 65 ans ou plus. Il intervient comme un filet de sécurité, servi sans considération des activités professionnelles des personnes, en complétant leurs ressources, sous un plafond total de 916,78 euros par mois pour une personne seule et de 1 423,31 euros pour un couple (en 2022). Fin 2019, près de 56 % des allocataires du minimum vieillesse étaient des femmes (88 % parmi les 90 ans et plus), dont 90 % de femmes seules, mais, en 2016, plus d'une femme seule sur deux éligibles au minimum vieillesse n'y a pas recouru, contre 44 % des hommes seuls.

Les principaux droits familiaux de retraite sont les majorations de durée d'assurance (MDA) pour enfant, les majorations de pension pour parents de trois enfants ou plus et l'assurance vieillesse des parents au foyer qui donne des droits, au régime général, au titre des enfants.

Ces droits bénéficient à environ trois retraités sur cinq, en majorité des femmes, 90 % d'entre elles disposant d'au moins un droit familial. La contribution des droits familiaux au montant des pensions augmente logiquement avec le nombre d'enfants. Elle est en moyenne de 18% pour les femmes nées en 1946 et en 1950, allant de 5 % pour les mères d'un seul enfant à un peu plus de la moitié de la pension pour les mères de quatre enfants ou plus.

Au total, les droits familiaux de retraite contribuent beaucoup à réduire les écarts de pension entre les femmes (de fait, les mères) et les hommes, au prix d'un effort financier important.

Enfin, s'agissant des pensions de réversion, compte tenu des écarts d'espérance de vie et d'âge au sein des couples, près de 90 % des bénéficiaires sont des femmes. La part de la pension de réversion dans la pension totale des femmes se réduit (de 23 % en 2004 à 18 % en 2020), en relation principalement avec la hausse des pensions acquises grâce à leur activité professionnelle, et la réduction de l'écart de pension totale entre les femmes et les hommes au cours du temps résulte principalement des pensions de droit direct.

La lutte contre les discriminations à l'encontre des femmes mérite d'être amplifiée. Les mesures visant à mieux concilier la vie familiale et la vie professionnelle doivent continuer à être développées pour limiter l'effet de l'éducation des jeunes enfants sur la carrière des parents, en particulier celles améliorant l'accueil des jeunes enfants.

Les écarts de pension sont atténués grâce principalement aux droits à retraite liés aux enfants et aux dispositifs de réversion, qui bénéficient davantage aux femmes et représentent près de 60 Md€ de prestations, soit près d'un cinquième du total des pensions de retraite. Ces droits doivent néanmoins mieux compenser les interruptions de carrière et les moindres salaires des femmes et des hommes liés à l'éducation des jeunes enfants et au partage des tâches domestiques, tout en préservant la soutenabilité financière du système

Annexe 5 - La mesure des déficits, les éléments du débat

Produire un diagnostic partagé sur les perspectives du système de retraite nécessite de composer avec de nombreux facteurs d'incertitude, en premier lieu ceux qui se situent du côté de la démographie : même si la structure de la population évolue avec beaucoup d'inertie, on ne peut ignorer les aléas portant aussi bien sur la mortalité que sur la fécondité et les flux migratoires. Les travaux des années 1990 et 2000 les mettaient souvent en avant.

Mais deux caractéristiques du système français génèrent deux autres formes d'incertitude qui ont dominé les débats de la période récente. La première est la forte sensibilité du ratio dépenses/PIB aux hypothèses de croissance économique. Elle découle de l'indexation des droits sur les prix plutôt que sur les salaires, un point sur lequel réinsiste à nouveau cet avis. La seconde concerne les recettes du système. L'hétérogénéité des ressources et modes de financement des différents régimes a amené le COR à mobiliser différentes conventions de projection de ces ressources qui débouchent sur des messages assez différents en termes de soldes et auxquelles il a donc été reproché de brouiller le message. Le recentrage de cette année sur une seule de ces conventions, la convention dite « EPR » ne dissipe pas le débat car d'autres conventions continuent d'être proposées. Cette annexe complète ce qu'en dit le présent avis en repartant de l'historique des conventions successivement envisagées.

Commençons par rappeler que, pendant assez longtemps, il a été possible d'écluder cette question des indicateurs de solde en se focalisant sur les projections du ratio retraites/PIB. Ce ratio était projeté suffisamment en hausse pour montrer la nécessité de réformes.

C'est avec les réformes successives que sa trajectoire s'est progressivement horizontalisée, tout au moins sous les hypothèses de croissance médiane. L'intérêt a alors dû se déplacer vers les indicateurs de solde, en principe plus à même d'alerter sur le besoin d'encore réformer le système. Symptomatiquement c'est bien en termes de suivi des indicateurs de solde et non de ratio retraites/PIB que la réforme de 2014 a demandé au CSR d'évaluer les perspectives financières du système.

Pour ce faire, le principale problème est d'attribuer un déficit aux régimes automatiquement équilibrés par subvention de l'État, au premier rang celui de la fonction publique d'Etat (FPE). Le COR avait adopté à sa création une convention consistant à calculer un taux de cotisation implicite de l'État employeur, rapportant la subvention d'une date de référence à la masse salariale de la même période, puis à faire évoluer sa contribution au système de retraite en appliquant indéfiniment ce taux aux évolutions prévue de sa masse salariale.

Cette convention a montré ses limites quand l'État s'est engagé dans des politiques de modération de sa masse salariale, une première fois lors des projections publiées en 2012 et plus nettement en 2017. Les projections de ces années-là avaient adopté des hypothèses très restrictives sur la masse salariale du secteur public. Si les taux de cotisation apparents et effectifs des régimes subventionnés et les régimes non subventionnés avaient été identiques, ce changement d'hypothèse aurait été neutre à hypothèses macroéconomiques données : les salaires et emplois en moins dans le secteur public auraient conduit à anticiper autant de salaires et d'emplois en plus dans le secteur privé et donc un simple redéploiement intersectoriel d'une masse constante de cotisations.

Mais les taux apparents du secteur public sont bien plus importants, le transfert de masse salariale d'un secteur à l'autre se traduisait donc par une perte de recettes, avec un message très paradoxal puisqu'une politique visant au rééquilibrage des finances publiques prises dans leur ensemble dégradait la situation des retraites. *A contrario*, toujours selon cette convention, des

hausses massives des salaires ou de l'emploi public auraient été à même de rééquilibrer le système de retraites, mais en ignorant totalement l'impact qu'aurait eu le financement de ces hausses sur la situation financière des APU.

C'est pour remédier à ce problème que le COR avait envisagé dès 2012 un autre mode de calcul, indexant la contribution de l'État sur l'évolution du PIB, supposé représentatif de sa base fiscale globale, plutôt que sur la masse des salaires de ses agents. Cette convention a ensuite été reprise en 2018 sous le nom de convention « PIB » avant d'être renommée « EEC » pour « effort de l'État constant » dans les rapports suivants.

A cela s'est ajouté, en 2014, le recours à une troisième convention, reprise des comptes de la sécurité sociale, et donc qualifiée temporairement de convention « CCSS » avant d'être rebaptisée « EPR » pour « équilibre permanent des régimes », et donc plus exactement des régimes financièrement équilibrés par l'État, via une cotisation d'employeur ou une subvention. Cette convention fait tout simplement l'impasse sur la situation de ces régimes réputés équilibrés. En supposant la stricte perennisation de leurs subventions d'équilibre, elle leur attribue des soldes nuls ou quasi-nuls par construction, et les fait donc sortir du champ de l'indicateur qui, du coup, comme l'avait expliqué le CSR, doit être lu comme indicateur de la situation financière consolidée de tous les autres régimes, ce qui est une information utile en soi mais partielle.

Entre temps, pour la différencier, la convention « historique » du COR avait été d'abord baptisée « convention COR » puis « TCC » pour taux de cotisation constant.

Compte tenu des problèmes qu'elle soulevait, cette convention TCC a été finalement abandonnée en 2021. Le CSR avait poussé en ce sens. S'agissant de la convention « PIB » ou « EEC », elle s'est avérée soulever d'autres questions. Avec des cotisations du secteur privé évoluant elles aussi comme le PIB, l'avantage de cette convention était de donner un message cohérent avec les projections du ratio retraites/PIB : un système réputé initialement à l'équilibre et aux dépenses stabilisées voire décroissantes en part de PIB ne pouvait pas voir ses déficits se creuser de manière significative.

Mais c'était faire l'hypothèse que l'ensemble des ressources équilibrant actuellement les régimes subventionnés étaient à la fois pérennisables en part de PIB et redéployables vers d'autres régimes. Or l'examen des perspectives régime par régime a montré à son tour les limites de cette hypothèse. En parts de PIB, l'équilibre attendu au sens de cette convention EEC recouvrerait une baisse attendue des dépenses pour les régimes équilibrés – plutôt qu'une dérive à la hausse –, due principalement à la normalisation de leur structure démographique, et un creusement du déficit du régime général (cf figure 24 de cet avis). La convention « PIB/EEC » traduisait ceci en un excédent latent des premiers, qu'on supposait disponible pour compenser le déficit du second.

Un tel scénario n'avait rien d'aberrant en soi pour un État qui n'aurait pas été sous pression financière. A taux global de prélèvements obligatoires donné, dette publique stabilisée et en l'absence de besoin de financer des besoins nouveaux, on ne pouvait exclure par principe que ce qui pouvait être économisé sur les retraites des fonctionnaires puisse être recyclé vers d'autres compartiments du système de retraites, dans une démarche de compensation démographique généralisée. C'est d'ailleurs ce qu'avait partiellement envisagé le gouvernement en 2019 puisque la commission de financement mise en place à l'époque devait proposer des mesures équilibrantes au sens de la demi-somme des conventions EEC et EPR : ceci voulait dire que, à l'époque, l'État se considérait prêt à recycler vers le reste du système de retraite la moitié des excédents latents implicites à cette convention EEC.

Entre temps, la crise du Covid est cependant intervenue, qui a conduit à une nouvelle tension sur le niveau de dette tout en révélant de nouvelles demandes en matière de services publics. S'y rajoute maintenant l'objectif de transition énergétique potentiellement coûteux pour le budget de

l'État. Cette nouvelle donne explique qu'on ait désormais renoncé à toute idée de recyclage des économies susceptibles d'être faites sur les retraites du secteur public. C'est ce que reflète le choix de finalement se focaliser sur le message de la convention EPR, comme l'avait plus ou moins anticipé l'avis 2022 du CSR.

En communication, reste néanmoins une difficulté à faire coexister les deux messages que, d'une part, les dépenses sont relativement « sous contrôle » et que, malgré cela, les déficits repartent à la hausse.

Une façon de résoudre ce hiatus est de décrire la situation actuelle comme déjà déficitaire, en considérant comme déficit caché tout ce qui n'est pas financé par cotisations de droit commun ou impôts et taxes explicitement affectées. Cette masse représenterait du même coup la contribution des retraites à l'ensemble du déficit des APU. C'est l'esprit de la piste proposée par Beaufret²², et également mise en avant, quoiqu'en termes légèrement différents, par le HautCommissariat au Plan²³.

Ce nouveau type de convention rappelle utilement à quel point on est sorti du modèle-type du système de retraite financé par cotisations *stricto sensu* dans lequel les prestations versées aux retraités seraient la stricte contrepartie de ce renoncement à des revenus d'activité. Et on peut considérer qu'il ne serait pas malvenu de revenir progressivement vers ce mode de financement, ce qui aurait dû être l'un des apports du régime universel, au moins sur sa composante contributive.

Savoir s'il s'agit du chiffrage exact de la contribution des retraites au déficit des APU pose davantage de questions. Tout dépend de ce qu'on considère que devrait-être en l'état, le niveau normal de financement des retraites en France, toutes sources confondues.

- Pour la part du coût des retraites du secteur public qui est imputable aux différences de structure démographique, prendre pour référence le taux de cotisation du privé peut se discuter. Si on avait eu dès le départ un système intégré sans subventions d'équilibre et alimenté par des cotisations homogènes entre secteurs, on aurait eu à faire évoluer leur taux commun en fonction de cette démographie commune et non pas en fonction de celle du seul régime général. On peut considérer que c'est un tel taux tous régimes qui devrait-être la bonne référence.
- La référence au privé serait plus légitime si le taux apparent élevé du secteur public traduisait des avantages injustifiés qu'on pourrait envisager de remettre en cause. Là, on pourrait vraiment imputer à ces droits hors normes une contribution au déficit du système des retraites. Mais ceci ne semble pas être le cas, au moins sur le champ des catégories sédentaires. Sur ce champ, il y a certes de nombreuses disparités entre public et privé quand on compare les règles à niveau fin, qu'aurait également permis de résorber le Système universel, mais pas d'avantage systématique en moyenne (voir section 2.2.2 de l'avis).

En fait, de manière générale, tout exercice de chiffrage d'une contribution d'un poste budgétaire à un déficit global se heurte à la nécessité de choix en partie conventionnels de ce qu'on pense être les niveaux « normaux » de dépenses et de ressources pour ce poste. A la limite, à déficit global donné des APU, on peut toujours faire apparaître le système de retraite comme équilibré voire excédentaire moyennant affectation en sa faveur d'une part plus ou moins importante des prélèvements obligatoires, en reportant ces déficits vers d'autres postes, ou bien le faire apparaître fortement déficitaire, moyennant une définition restrictive de son niveau normal de ressources. Ce qui est bien défini est le solde global des APU et ce qu'il convient d'interroger sont les marges dont on

²² Beaufret J.P., « Retraites obligatoires et déficits publics. Pour la clarté », Commentaire, n° 182, 2023.

²³ *Retraites : une base objective pour le débat civique*, note du Haut Commissariat au Plan, décembre 2022

dispose pour le résorber, poste de dépense par poste de dépense, mais chiffrer les contributions de chacun de ces postes au déficit courant est un exercice moins balisé qu'il n'y paraît.

Ajoutons que, même si un financement intégré par cotisations totalement uniformisées et mutualisées serait une évolution souhaitable dans l'absolu, l'indicateur de solde qu'on pourrait en déduire continuerait de présenter certaines limites, pour qui pense que le sujet principal est celui de l'équilibre des APU :

- Comme l'ancien indicateur « COR » il dirait que des hausses massives de salaires des agents de l'état seraient capables à elles seules de rétablir l'équilibre du système de retraite, en ignorant totalement ce que serait leur coût en termes de déficit global des APU.
- A l'inverse, et pas plus que les indicateurs existants, il ne rendrait pas compte de ce qu'a été un des buts de la réforme de 2023, une augmentation de l'emploi global pouvant aussi générer des suppléments de recettes pour des postes de dépense publique ou sociales autres que les retraites.

Annexe 6 - D'autres règles d'indexation sont-elles possibles ?

Cet avis, comme les précédents et comme l'avait déjà fait en 2013 le Rapport de la commission sur l'avenir des retraites²⁴ a largement insisté sur la question de la sensibilité des projections aux hypothèses de croissance, découlant de l'indexation des barèmes sur les prix. Il s'agit d'un sujet qui concerne à la fois les assurés et les gestionnaires, puisque les projections de droits et du coût de leur financement sont soumis aux aléas de cette croissance. Cette sensibilité à la croissance n'aide pas non plus à la construction d'un diagnostic partagé, puisque chacun peut choisir de privilégier l'hypothèse de croissance qui va dans le sens du message qu'il veut porter.

Cependant, cette sensibilité ne concerne pas tous les régimes de la même manière. Les régimes complémentaires Agirc-Arrco ont adopté des règles qui rendent l'évolution de la pension relative totalement indépendante des hypothèses de croissance (cf figure 24 de l'avis), grâce à un arrimage aux salaires des valeurs d'achat et de service des points, compensé par une autre façon de prendre en compte les contraintes de la démographie. Par ailleurs, dans les nouvelles projections, l'application de l'indexation salaires aux minimas de pension rend leur évolution également indépendante des hypothèses de croissance, conformément aux engagements de la réforme. Faut-il et peut-on arriver au même résultat pour l'ensemble des retraites, en commençant par le cas du régime général ? Et les règles adoptées dans les régimes complémentaires sont-elles perfectibles de ce point de vue ? Peut-on envisager une convergence de cette dimension du pilotage qui n'impliquerait pas nécessairement d'intégrer l'ensemble des régimes.

Régimes de base : les règles actuelles

Dans le régime général, c'est dès la fin des années 1980 que s'est opéré le passage d'une indexation des droits à retraite sur les salaires à une indexation sur les prix, d'abord à titre provisoire puis de manière plus durable avec la réforme de 1993. L'indexation sur les prix y a deux composantes. C'est d'abord sur la base de l'évolution passée des prix que sont revalorisés les salaires pris en compte dans le calcul du salaire annuel moyen (SAM), celui qui sert de base au calcul de la pension : ce SAM sera d'autant plus bas en proportion des salaires courants qu'il y aura eu un gros écart entre évolutions passées des salaires nominaux et des prix. Le taux de remplacement du dernier salaire sera minoré d'autant. Puis, deuxième composante, c'est sur la base des prix que la pension est revalorisée annuellement jusqu'au décès de l'assuré. Si les salaires nominaux continuent de croître plus vite que les prix, la retraite qui est déjà plus basse à la liquidation continue donc de décrocher progressivement en proportion des salaires courants.

Dans les régimes de la fonction publique, la première de ces deux composantes n'intervient pas puisque la retraite est calculée sur la base du dernier salaire. En revanche, le taux de remplacement y est tiré à la baisse par la croissance de la part des primes dans la rémunération totale, dans la mesure où elles ne sont prises en compte que de manière très limitée, et seulement depuis la mise en place du Régime additionnel de la fonction publique.

A tout cela se sont ajoutées des mesures plus exceptionnelles. Il y a eu des gels en valeur nominale pour l'ensemble des retraités en 2018, et pour les retraités cumulant plus de 2000 euros de pension mensuelle en 2020. L'évolution de la fiscalité ou des autres prélèvements sociaux ont aussi affecté différemment les actifs et retraités mais, dans ce cas, sans bénéfice direct pour l'équilibre du système de retraite pris isolément : cela a été le cas pour la fiscalisation des majorations pour enfant

²⁴ *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, rapport de la commission pour l'avenir des retraites, présidée par Y. Moreau, La documentation française, 2013.

en 2013 et la création de la Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) en 2013, ainsi que pour les bascules cotisations sociales/CSG à différentes périodes.

Même si tous ces leviers ont été mobilisés dans la même direction, leur caractère hétéroclite ne permet pas de dégager une logique d'ensemble et, à ce jour ils n'ont pas encore conduit à une baisse marquée du niveau de vie relatif moyen des retraités, car contrebalaçés par l'arrivée à la retraite de générations à carrières plus complètes et de mieux en mieux couvertes. C'est à long terme qu'on en attend des effets plus prononcés. Leur ampleur dépendra néanmoins de la croissance à venir. A la limite, si la croissance devait s'interrompre, l'indexation prix équivaudrait à l'indexation sur les salaires, elle ne contribuerait pas du tout à l'équilibrage du système. A l'inverse, si la croissance redevenait très rapide, les retraites décrocheraient très fortement du niveau des salaires. On peut se demander s'il est normal que le niveau de vie relatif futur des retraités comme l'équilibre du système soient à ce point dépendant de la croissance économique.

Une règle alternative pour le régime général ?

Revenir à l'indexation pleine sur les salaires serait un moyen d'éviter tous ces problèmes : actifs comme retraités seraient exposés de la même manière aux aléas de la croissance et à ses changements de cap. Mais on perdrait alors une des voies d'adaptation au changement démographique : l'ensemble de la réponse au vieillissement aurait à passer par la hausse de l'âge de liquidation et/ou la hausse de l'effort de financement.

Pour éviter le report sur ces deux seuls leviers, on peut envisager de combiner indexation sur les salaires et prise en compte directe de la contrainte démographique dans la règle d'indexation. Le principe de base est très simple. Il découle de l'équation d'équilibre de la retraite par répartition. A taux de cotisation donné, la retraite moyenne doit suivre l'évolution du salaire moyen, diminuée de l'évolution du ratio retraités/cotisants. Si marge il y a sur l'évolution du taux de cotisation, on peut ensuite augmenter ce terme d'indexation du taux de croissance qu'on pense pouvoir appliquer à cet effort contributif. Appelons « salaire corrigé » le facteur d'indexation qui serait ainsi retenu.

Comment mettre en œuvre ce principe dans le régime général ? Suffit-il d'appliquer cette règle du salaire corrigé à la revalorisation des pensions en cours de service et à celle des salaires entrant dans le calcul du SAM ? Les choses sont un peu plus compliquées que cela. Supposons par exemple une population qui redeviendrait stationnaire mais avec une espérance de vie plus élevée, donc un ratio de dépendance plus élevé. Dans ce nouveau régime stationnaire on voit que l'indexation sur le salaire corrigé reviendrait progressivement à une indexation pleine et entière sur les seuls salaires : tous les ajustements qui auraient été consentis en période de transition seraient donc progressivement oubliés, obligeant à agir de nouveau sur l'âge de la retraite et/ou le taux de cotisation.

Le problème vient de ce que la règle d'indexation se contente de cumuler les effets des évolutions démographiques sur une fenêtre glissante, celle qui s'étend entre la période de constitution des droits et celle de leur perception, elle n'est donc pas un moyen de répondre durablement à un changement pérenne de structure démographique.

Une façon d'éviter cela est la suivante, dans l'hypothèse où on voudrait durablement stabiliser le taux d'effort à celui d'une année de référence t_0 .

- D'abord revaloriser les salaires portés aux comptes sur la base des seuls salaires : ceci garantit un ancrage complet du SAM sur le salaire moyen qui prévaut au moment de la liquidation, quelles qu'aient été les évolutions passées de la démographie et de la croissance économique.
- Puis, à la liquidation, appliquer à ce SAM un taux de remplacement qui prend en compte la façon dont la démographie courante se situe par rapport à celle de l'année de référence : si le

ratio de dépendance du moment est $x\%$ plus élevé que celui de l'année t_0 , le taux de remplacement est réduit de $x\%$. C'est cet ancrage qui permet de prendre durablement en compte la façon dont la structure démographique s'éloigne de celle de l'année de référence. Le taux de remplacement qui est offert est, en revanche, indépendant de la croissance économique.

- Pour les pensions en cours de service, une fois assuré cet ancrage à la liquidation, on peut se contenter de l'indexation glissante sur le salaire corrigé.

Avec ce système, l'ajustement à la démographie et le partage des fruits de la croissance économique sont assurés de manière complètement homogène entre nouveaux et anciens retraités. Si marge il y a pour accroître l'effort contributif des actifs, cette règle en équirépartit le bénéfice entre anciens et nouveaux retraités. A l'inverse, elle permet d'équirépartir entre eux le supplément d'effort que requerrait un besoin de réduire l'effort contributif des actifs.

Sa transposition dans d'autres régimes

Cette règle se transpose directement aux régimes de la fonction publique dans lesquels le taux de remplacement s'applique au dernier salaire plutôt qu'à une moyenne de salaires passés, ce qui irait dans le sens de la convergence entre régimes, à condition bien sûr que soit neutralisé l'effet de l'évolution du taux de prime : si ce n'était pas le cas, le taux de remplacement des fonctionnaires cumulerait deux facteurs de baisse.

Transcrire la même règle dans les régimes par points suppose de d'abord revenir au principe originel d'indexation de la valeur d'achat des points sur le salaire courant : à taux de cotisation donné, ceci permet à chaque génération d'arriver à la retraite avec à peu près le même nombre moyen de points, quelle qu'ait été l'évolution démographique et économique tout au long de sa vie active. C'est d'ailleurs ce qu'avait prévu le projet de Système universel. C'est par la valeur de service que se fait ensuite l'ajustement. L'indexer sur le salaire corrigé suffit à prendre en compte le cumul de l'ensemble des évolutions de la structure démographique entre la date de référence et la date courante, sans le phénomène d'effacement progressif qu'on avait dans le régime par annuités. Cette règle est aussi celle qu'envisageait le rapport Blanchard-Tirole²⁵ qui proposait, du reste, de relativiser la distinction entre points et annuités.

C'est dans cette direction que sont déjà allés les régimes Agirc-Arrco, au fait près que, dans l'accord de 2017, la correction qui est appliquée aux salaires est une correction forfaitaire, de -1,16 % par an, calibrée pour assurer l'équilibre financier sur l'ensemble de la période qui était visée par cet accord. Au-delà, les projections que ces régimes fournissent au COR divergent actuellement de ce principe. Plutôt que de faire évoluer la correction en fonction des évolutions ultérieures de la démographie, elles étendent la correction forfaitaire de -1,16% à la valeur d'achat des points. Ceci permet certes une stabilisation progressive du rendement, valeur d'achat et de service se remettant à évoluer parallèlement, mais au terme d'une phase au cours de laquelle les pensions continuent de décroître plus fortement que requis pour l'équilibrage du système, ce qui doit expliquer une partie des excédents de très long terme actuellement prévus pour ces régimes.

Des questions qu'il faudrait approfondir

Au total, on voit qu'on dispose d'un principe d'indexation qui permettrait de rationaliser et rendre plus homogène le pilotage du niveau de vie relatif des retraités, et sans avoir à passer par une

²⁵ *Les grands défis économiques*, rapport de la commission présidée par O. Blanchard et J. Tirole, France Stratégie, 2021.

unification complète des régimes. Néanmoins, outre les problèmes d'acceptabilité, cette règle peut soulever de nombreuses questions de détail qui devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi :

- Ses propriétés équilibrantes valent uniquement au terme d'une phase de transition au cours de laquelle d'autres leviers d'ajustement pourraient être requis (voir sur ce point les simulations de Blanchet, Bozio et Rabaté²⁶, qui nécessiteraient bien sûr d'être mises à jour).
- Si elle est plus favorable que l'indexation prix en cas de croissance économique assez soutenue, l'indexation sur les salaires corrigés est en revanche plus défavorable si la croissance devient très faible et peut devenir très problématique en cas de choc conjoncturel très négatif, si elle conduit à une revalorisation inférieure à l'inflation. Il n'est pas forcément souhaitable qu'actifs et retraités soient exposés de manière similaire à des chocs qui ne sont que conjoncturels, surtout si ceci contribue à faire perdre à la protection sociale une partie de son rôle de stabilisateur automatique. En cas de choc très négatif on peut préférer que les retraités continuent de bénéficier du plancher prix dont ils profitent dans le système actuel, en échange d'une indexation moins favorable lors du retour à meilleure conjoncture. Le problème est toutefois, dans ce cas, de savoir à quel moment mettre en œuvre un tel rattrapage : le risque est d'attendre en vain le retour à un niveau de croissance d'avant choc qui peut ne jamais se concrétiser, si le choc marque l'entrée dans un régime de croissance durablement plus basse.
- Si la croissance devient durablement trop basse, le plancher prix peut aussi s'imposer de manière pérenne pour protéger les catégories de retraités les plus défavorisés. Ceci recréerait à nouveau une forme de dépendance à la croissance tendancielle, mais plus limitée que dans le système actuel. L'indexation différenciée qui en résulterait aurait pour effet d'accentuer la dimension redistributive du système. Une telle évolution peut être nécessaire : une croissance ralentie rend plus sensible les questions de répartition et accroît le besoin de redistribution.

La réflexion sur tous ces sujets pourrait aussi s'appuyer sur l'examen des dispositifs mis en place à l'étranger. La proposition du rapport Blanchard-Tirole s'inspirait beaucoup du modèle allemand. Des mécanismes d'ajustement automatiques existent dans beaucoup d'autres pays. Il faut évidemment que ces automatismes soient débrayables, dans les cas où circonstances particulières conduiraient à des évolutions de droits ou de situation financières qui ne seraient pas acceptables. Mais, en temps normal, ils permettent des adaptations plus fluides sans le coût politique de réformes plus discrétionnaires. Dans sa dernière édition, le *Panorama des pensions* de l'OCDE²⁷ consacre un chapitre à ces mécanismes. Ceux-ci peuvent aussi porter sur d'autres paramètres de la liquidation, par exemple l'indexation des critères d'âge sur les évolutions courants de l'espérance de vie, comme la France l'avait partiellement et temporairement fait en 2003.

²⁶ Blanchet D., Bozio A. et Rabaté S., « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? », *Revue économique*, 67(4) : 879-912. Voir également Dubois Y. et Koubi M., « Règles d'indexation des pensions et sensibilité des dépenses de retraites à la croissance économique et aux chocs démographiques », *Document de travail Insee*, n° G2017-02, 2017.

²⁷ OCDE, *Pensions at a glance*, édition 2021.

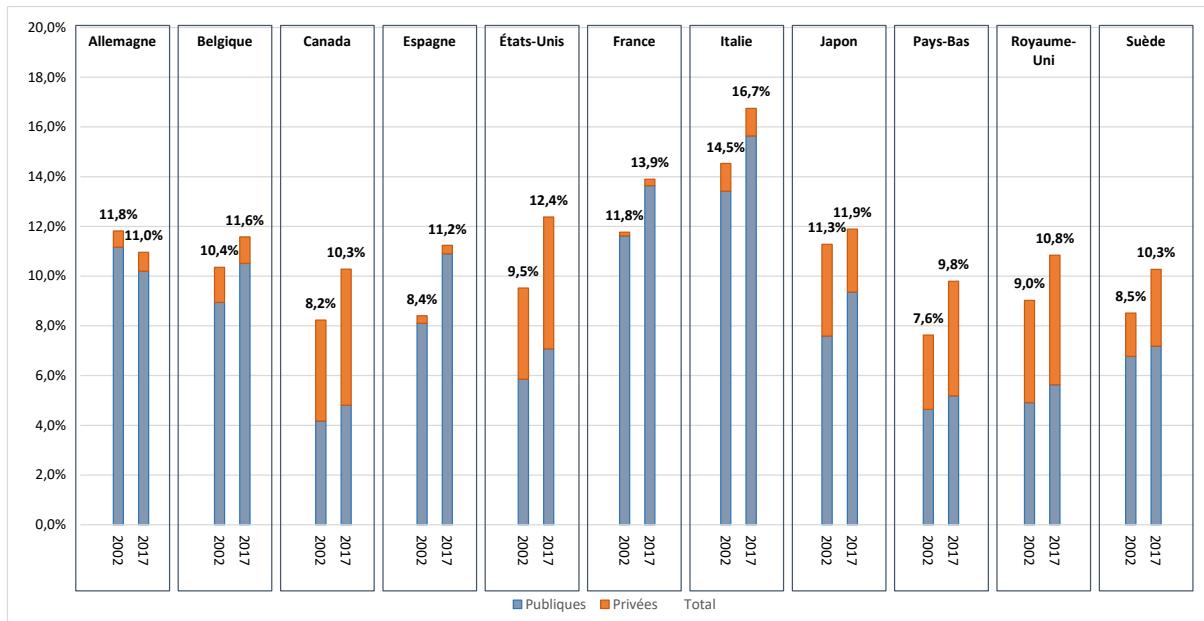
Annexe 7 - Comparaisons internationales

Pour ne pas alourdir le texte, celui-ci ne fournit pas d'éléments de comparaison nationale. Un encadré y avait été consacré dans l'avis de 2021. On se borne ici à rappeler la situation de la France du point de vue des trois indicateurs principaux que sont la part des retraites dans le PIB, le niveau de vie relatif des retraités, et l'âge du départ en retraite.

En matière de part des dépenses de retraite dans le PIB (figure 25), la France se classe en deuxième position derrière l'Italie, en 2002 comme en 2017, avec un financement majoritairement public. Les deux mêmes pays sont ceux où le niveau de vie relatif le plus élevé, avec une quasi-parité entre retraités et le reste de la population (figure 26).

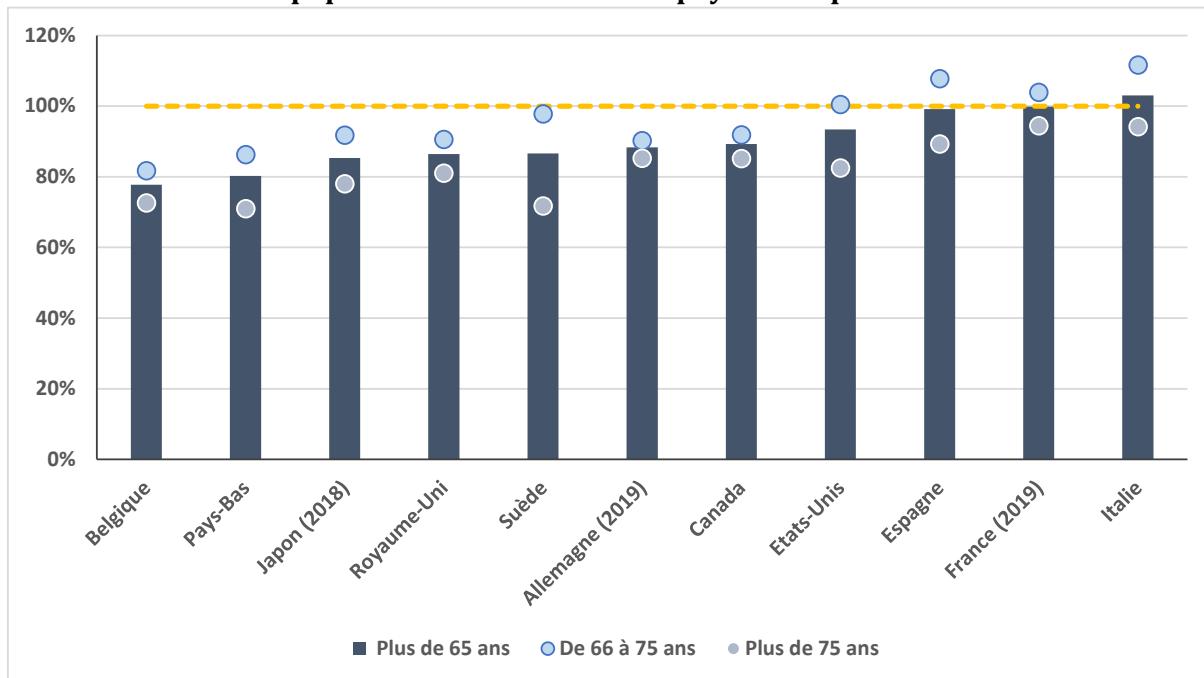
Pour ce qui est de l'âge de départ en retraite, la comparaison des différents types d'âges légaux n'est pas pertinente. Des pays peuvent avoir un âge d'ouverture des droits précoce mais avec très peu de droits. Ils peuvent inversement afficher des âges normaux très tardifs mais avec de nombreuses possibilités de départ anticipé. La bonne comparaison consisterait à calculer à quel âge chaque législation nationale permet d'atteindre, en moyenne, un taux de remplacement pris pour référence. En l'absence de cette donnée, on peut comparer les âges effectifs de sortie définitive du marché du travail. La figure 27 les donne par genre et en évolution de 2017 à 2070, telle que prévue dans l'édition 2018 de l'*Ageing report* de la commission européenne. C'est en France et en Belgique que ces âges effectifs étaient le plus bas en 2017 et le restaient jusqu'au terme de la projection, avant effets de la réforme de 2003 dans le cas de la France.

Figure 25 - Part des dépenses (publiques et privées) dans le PIB en 2002 et 2017 dans les pays suivis par le COR



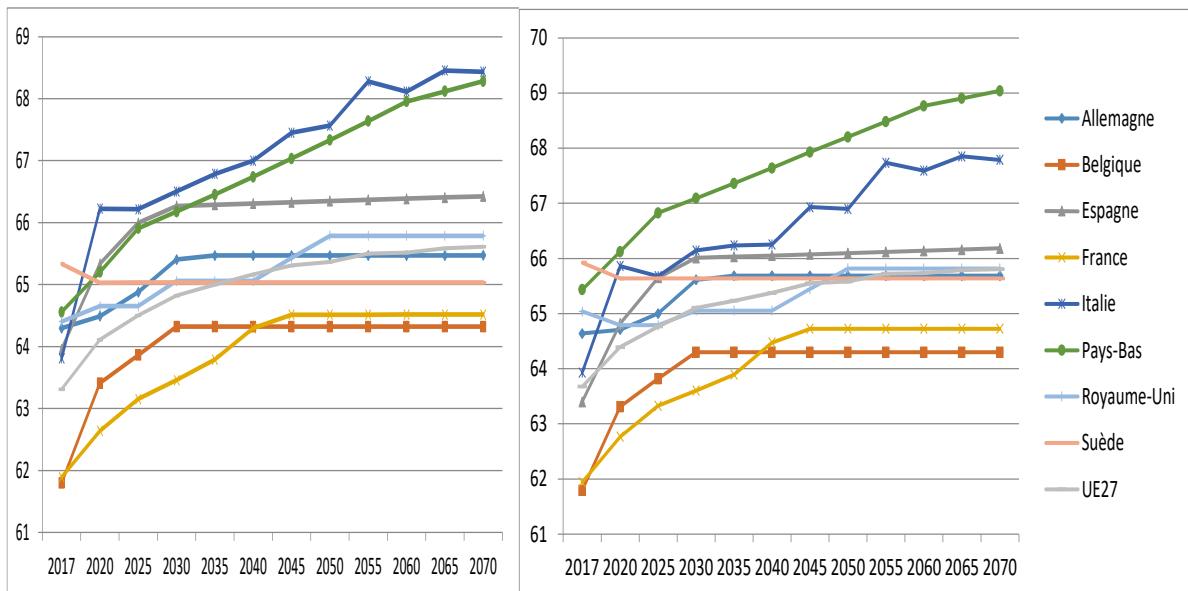
Sources : calculs SG-COR à partir de la base de données des dépenses sociales de l'OCDE (SOCX)

Figure 26 - Niveau de vie des seniors rapporté au niveau de vie de l'ensemble de la population en 2020 dans les pays suivis par le COR



Source : base de données Distribution des revenus de l'OCDE, 2023.

Figure 27 - Âge moyen de sortie du marché du travail projeté jusqu'en 2070



Source : Commission européenne, The 2018 Ageing Report – Cross country tables, mai 2018.

Annexe 8 - Missions du comité de suivi des retraites

Placé auprès de la Première 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 ans. Ce taux est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de liquidation et le revenu moyen d'activité de la dernière année d'activité pour un salarié non-cadre, relevant du régime général, à carrière ininterrompue avec une rémunération égale à la moyenne du 1^{er} tercile de la distribution des salaires.

Pour l'objectif II,

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

Pour l'objectif III,

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

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

Pour l'objectif IV,

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

c) L'**avis** s'appuie notamment sur les résultats donnés par ces indicateurs. Il a quatre 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.
- ♦ analyser si le montant de la majoration prévue au premier alinéa de l'article L. 351-10 permet aux assurés justifiant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension à taux plein de se voir servir par les régimes de base et complémentaires, lors de la liquidation de leur pension, un montant brut mensuel total des pensions de vieillesse de droit personnel au moins égal à 85 % du montant mensuel du salaire minimum de croissance net des cotisations et des contributions sociales obligatoires d'origine légale ou conventionnelle.

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

2-Les recommandations

Encadrées par le législateur, elles portent sur :

- ♦ l'évolution de la durée d'assurance pour le taux plein, en prenant en compte l'évolution de l'espérance de vie, l'espérance de vie à 60 ans en bonne santé, l'espérance de vie sans incapacité, la durée de retraite, le niveau de la population active, le taux de chômage (notamment des jeunes et des seniors), les besoins de financement et la productivité ;
- ♦ les transferts du fonds de réserve des retraites ;
- ♦ en cas d'évolutions favorables, des mesures positives (renforçant la solidarité du système prioritairement au profit du pouvoir d'achat des retraités les plus modestes, de l'égalité entre femmes et hommes, de la prise en compte de la pénibilité et des accidents de la vie professionnelle) ;
- ♦ le niveau des taux de cotisation (base et complémentaire), **sans que l'augmentation recommandée excède une limite déterminée par décret**. L'article D. 114-4-0-13 précise que l'augmentation ne peut porter au-delà de 28 % le prélèvement vieillesse sur les rémunérations d'un salarié non-cadre relevant du régime général, à carrière ininterrompue, et dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du premier tertile 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 9 - Liste des sigles

AAD	Age d'annulation de la décote
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AOD	Age d'ouverture des droits
APU	Administrations publiques
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaires
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CSG	Contribution sociale généralisée
CSR	Comité de suivi des retraites
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)
FPE	Fonction publique d'État
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
PIB	Produit intérieur brut
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
RAFP	Régime additionnel de la fonction publique
SAM	Salaire annuel moyen
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance

Annexe 10 - Auditions de l'année 2023

25 janvier 2023 :

Mme Carole Bonnet (INED)

6 avril 2023 :

M. Jean Flamand (France Stratégie)

11 mai 2023 :

MM. Patrick Aubert et Antoine Bozio (Institut des politiques publiques)

6 juin 2023 :

Mme Julie Labarthe , MM. Anthony Marino et Fabrice Lenglart (DREES)

26 juin 2023

M. Franck von Lennep, Direction de la sécurité sociale

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

Annexe 11 - Composition du Comité de suivi des retraites

Membres

M. Didier BLANCHET, président

Mme Anne LAVIGNE

Mme Yannick MOREAU

M. Philippe GUDIN DE VALLERIN

M. Gautier MAIGNE

Rapporteurs

Mme Jennifer BOUAZIZ

M. Denis LE BAYON

Assistante

Mme Isabelle MANBON