COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

Avis 2025

www.csr-retraites.fr

10 juillet 2025

SOMMAIRE

SYNTHÈSE **4**

INTRODUCTION **8**

1. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU SYSTÈME DE RETRAITE **9**

1.1. Le choix des hypothèses économiques et démographiques dans le rapport du COR 9

1.2. Les projections du système de retraite 11

2. LES INDICATEURS SUR LE NIVEAU ET LA DURÉE DES PENSIONS **21**

2.1. Les missions du CSR en matière de suivi des retraites 21

2.2. Commentaires synthétiques sur les indicateurs 22

3. DISCUSSION DES ENJEUX LIÉS AUX GRANDS PARAMÈTRES DU SYSTÈME DE RETRAITE **28**

3.1. Choisir les paramètres adéquats du système de retraite nécessite de tenir compte de leurs conséquences sur l'économie et les finances publiques 28

3.2. L'augmentation moyenne de l'âge de départ s'accompagne d'une diversité des âges de départ 30

3.3. Comment les retraités pourraient-ils contribuer au redressement financier du système de retraite ? 36

3.4. Développer la capitalisation n'exonère pas de mesures de redressement des régimes par répartition 39

4. LE CSR FORMULE UNE RECOMMANDATION POUR RAMENER LE SYSTÈME À L'ÉQUILIBRE EN 2030 ..... **41**

4.1. Le CSR considère que l'objectif de pérennité financière du système de retraite par répartition n'est pas respecté 41

4.2. Le CSR ne recommande pas de hausse du taux de cotisation 42

4.3. Le CSR recommande *a minima* de ne pas prendre de mesure abaissant l'âge moyen de la retraite 42

4.4. Le CSR recommande d'agir sur l'indexation des pensions 43

CONCLUSION **45**

ANNEXE 1 : AVIS DU JURY CITOYEN (2 JUILLET 2025) **46**

ANNEXE 2 : MISSIONS DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES **49**

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES **52**

ANNEXE 4 : COMPOSITION DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES **53**

Synthèse

Le comité de suivi des retraites (CSR), créé par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, est un comité d'experts composé de cinq membres, qui remet un avis public annuel avant le 15 juillet indiquant si le système de retraite s'éloigne significativement de ses objectifs et formule, le cas échéant, des recommandations destinées à garantir le respect de ces objectifs. Il réunit et consulte en outre un jury citoyen sur ses avis et recommandations.

Les membres du comité de suivi des retraites ont été nommés le 28 avril 2025 pour son Président et le 27 mai 2025 pour les autres membres. Ils ont pris connaissance du rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) rendu public le 12 juin 2025.

Le 23 juin 2025, les partenaires sociaux membres de la délégation paritaire permanente (« conclave sur les retraites ») ont mis fin à leurs discussions en constatant l'impossibilité d'arriver à un accord. Le Premier ministre a indiqué, le 26 juin, que des mesures issues des discussions des partenaires sociaux seraient susceptibles d'être reprises par le Gouvernement dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026. Ces mesures n'ayant pas été annoncées, le comité de suivi des retraites a rédigé le présent avis sans pouvoir en tenir compte.

Dans son appréciation sur les indicateurs du système de retraite, cet avis porte donc exclusivement sur les résultats du système de retraite issus de la législation et de la réglementation en vigueur, tels que présentés et analysés dans le rapport du COR. Au-delà du suivi des indicateurs, le CSR analyse et éclaire dans son avis certains éléments du débat public contemporain sur les retraites.

Les perspectives financières du système de retraite

Les projections de recettes et de dépenses du système de retraite dépendent avant tout de deux types de variables : les variables démographiques et les variables économiques.

S'agissant de la démographie, le COR a fait le choix de conserver les mêmes hypothèses que les années précédentes, issues du scénario central des projections démographiques de l'INSEE réalisées en 2021. Ce choix s'explique notamment par le souhait de conserver les mêmes hypothèses que la Cour des comptes dans son rapport de février 2025 sur la situation financière et les perspectives du système de retraite. Ces hypothèses peuvent être discutées, notamment s'agissant de la natalité. Le CSR prend acte de ce que le COR les réexaminera dans son rapport 2026 et pourra être conduit à réviser le choix des hypothèses de référence, ce qui aura mécaniquement un impact sur les perspectives financières du système de retraite.

S'agissant des variables économiques, le COR a retenu un taux de chômage cible de 7 %, plus élevé que l'année précédente où l'hypothèse était de 5 %. Il a surtout retenu une hypothèse de productivité de long terme de 0,7 %, et non plus de 1 %. L'hypothèse de productivité est majeure pour la projection des dépenses et recettes du système de retraite car elle joue sur le ratio entre les pensions (indexées sur l'inflation) et les salaires, et donc sur la part des pensions dans le PIB. En l'occurrence, avec la nouvelle hypothèse de productivité, les dépenses de retraite dans le PIB seraient globalement stables entre 2025 et 2070, aux alentours de 14 % du PIB – contrairement aux projections passées qui, dans leur scénario central supposant une croissance de la productivité de 1 % par an, comportaient une baisse de ce ratio. Ce changement important est imputable au choix d'une hypothèse de productivité plus basse et conduit à formuler un diagnostic moins optimiste sur notre système de retraite.

Le choix retenu par le COR en matière de productivité est cohérent avec le rapport de la Cour des comptes susmentionné et surtout avec les tendances récentes d'évolution de la productivité. Ce n'est d'ailleurs pas une hypothèse basse : rien ne garantit que cette cible sera atteinte dans l'avenir.

Parallèlement, les ressources du système de retraite baisseraient entre 2025 et 2070 en pourcentage du PIB. Ce phénomène n'est pas intuitif et oriente l'analyse, puisqu'il peut conduire à postuler qu'il suffirait de maintenir les recettes à leur niveau actuel (en pourcentage de la richesse nationale) pour assurer l'équilibre du système de retraite. En réalité, il cache des effets complexes sur l'évolution différenciée des régimes de retraite, notamment entre régimes du public et du privé, et sur les hypothèses et conventions de projection retenues. Le CSR considère que les analyses globales sur le système de retraite dans son ensemble doivent systématiquement être accompagnées par des analyses pour les principaux régimes concernés.

Le solde du système de retraite serait en déficit entre 2025 et 2070 : ce déficit s'accroîtrait tout au long de la période, atteignant -0,9 point de PIB en 2050 et -1,4 point de PIB en 2070.

Le solde moyen sur les 25 prochaines années serait de -0,5 point de PIB par an ; parmi les principaux régimes, l'Agirc-Arrco serait excédentaire et le régime général et la CNRACL seraient déficitaires : le solde du régime général serait ainsi de -0,4 point de PIB par an en moyenne et explique donc la plus grande partie du déficit du système de retraite.

À plus court-terme, le déficit serait de -6,6 Md€ en 2030, très proche du déficit estimé par la Cour des comptes en février 2025.

Les indicateurs sur le niveau et la durée des pensions

Les textes instaurant le CSR définissent les indicateurs qu'il doit suivre ; ils portent notamment sur les taux de remplacement, la durée de la retraite ou le niveau de vie des retraités. Ces indicateurs mériteraient d'être revus pour en améliorer la cohérence. Le CSR y consacrera des travaux en 2026. À ce stade, les indicateurs sur le niveau des pensions n'appellent pas de recommandation.

La loi de financement rectificative de la sécurité sociale portant la réforme des retraites de 2023 a ajouté un nouvel indicateur de suivi au mandat du CSR : la pension brute du salarié à carrière complète au SMIC doit être au moins égale à 85 % du Smic net. Cet objectif est respecté en 2025.

Les choix sur les grands paramètres du système de retraite

Le débat sur les grands paramètres du système de retraite et sur la manière d'activer les différents leviers porte sur les âges (âge d'ouverture des droits, âges anticipés en cas d'inaptitude au travail ou pour les carrières longues, âge d'annulation de la décote), sur la durée d'assurance pour bénéficier du taux plein, sur le niveau des pensions – en particulier pour les pensions déjà liquidées, et sur les ressources du système.

Le CSR considère que le système de retraite ne peut pas être étudié indépendamment du reste de l'économie et que le débat sur l'équilibre du système de retraite ne peut pas s'abstraire du contexte plus large des finances publiques. Ces deux dimensions doivent être articulées et non opposées. En particulier, l'augmentation du taux d'emploi a un impact positif sur l'économie et donc sur les recettes publiques, avec un effet retour pour le système de retraite.

S'agissant des âges de départ, si le débat se focalise souvent sur l'âge d'ouverture des droits, il convient de rappeler que près de 40 % des assurés partent plus tôt. Il convient également de rappeler que la catégorie de la population dont l'espérance de vie est la plus faible est celle des personnes en situation d'inaptitude au travail ou d'invalidité. En maintenant l'âge d'ouverture des droits à 62 ans pour cette catégorie, la réforme des retraites de 2023 réduit les écarts de durée de retraite au sein des générations qui partent à la retraite après la réforme.

S'agissant de la contribution des retraités à l'équilibre financier du système de retraite, de nombreuses options ont été évoquées dans le débat public récent : sous-indexation des pensions, hausse de CSG, hausse d'impôt sur le revenu. Au-delà de leurs effets différenciés sur les retraités et sur les indicateurs du système de retraite, le CSR considère que seule l'indexation des pensions relève du pilotage du système de retraite. Quant à une éventuelle indexation « différenciée » préservant les petites pensions, si elle peut être envisageable ponctuellement, elle ne saurait, pour des raisons juridiques, constituer une option récurrente ou structurelle.

Le développement de la capitalisation, en substitution partielle ou en complément à la répartition, est également souvent évoqué dans le débat public. Le CSR a souhaité apporter son éclairage par des éléments de pédagogie sur les concepts utilisés. En tout état de cause, le développement de la capitalisation ne règle pas en lui-même la question de l'équilibre du système par répartition.

Pour le jury citoyen consulté par le CSR, l'augmentation progressive de l'âge de départ à moyen terme paraît normale dans un contexte de croissance de l'espérance de vie mais devrait s'accompagner de mesures tenant compte des assurés exerçant des métiers pénibles, ou en incapacité de poursuivre leur activité professionnelle. À plus court terme, le jury estime pertinent de recourir aux leviers relatifs au niveau des pensions et aux cotisations, et appelle à mobiliser dans les prochaines années ces deux leviers en privilégiant plutôt les cotisations.

Le CSR formule une recommandation pour ramener le système à l'équilibre

Au vu de la trajectoire financièrement dégradée du système de retraite, en particulier de la CNRACL et du régime général, le CSR considère qu'il relève de son mandat de formuler une recommandation pour ramener le système à l'équilibre. Il appartient au Gouvernement et au Parlement de décider de l'horizon du retour à l'équilibre et des leviers à actionner. Le CSR souhaite néanmoins éclairer les décideurs par les considérations suivantes.

Le CSR recommande de ne pas revenir sur les cibles d'âge et de durée de la réforme de 2023. Au-delà de sa contribution à l'équilibre financier du système de retraite, la hausse des taux d'emploi et de l'âge effectif de fin d'activité induit des effets positifs pour l'économie dans son ensemble. Pendant la phase de hausse de l'âge d'ouverture des droits et de la durée d'assurance prévue par la réforme de 2023, les marges de manœuvre pour accroître l'âge effectif de la retraite *via* les paramètres du système de retraite sont limitées. Le CSR considère qu'à tout le moins, des ajustements apportés aux paramètres actuels ne devraient pas conduire à diminuer le taux d'emploi des personnes de plus de 60 ans, et que des ajustements éventuels ayant des effets à la baisse sur cette cible devraient être compensés par des ajustements en sens inverse.

Le CSR ne peut pas proposer de hausse de cotisation d'assurance vieillesse, de base ou complémentaire, car le décret du 20 juin 2014 qui détermine ses missions fixe un plafond à 28 %, déjà atteint. En tout état de cause, ce levier comporterait un effet négatif sur l'économie. Quant à proposer l'apport de ressources autres que des cotisations, ce sont déjà 1,2 Md€ de nouvelles recettes qui ont été affectées au régime général en 2025. Si des recettes supplémentaires issues de hausses de prélèvements, notamment sur les compléments de salaires, ne peuvent être exclues, le comité considère qu'au vu des prélèvements qui pèsent sur le travail d'une part, et des enjeux liés au redressement des finances publiques hors retraites d'autre part, elles ne peuvent jouer qu'un rôle mineur dans le retour à l'équilibre.

Le niveau de vie des retraités est élevé en comparaison européenne et l'épargne des retraités a augmenté depuis 2019. Une sous-indexation cumulée des pensions versées par les régimes de base de l'ordre de 2 % ou un peu supérieure au cours des cinq prochaines années permettrait de ramener le système à l'équilibre en 2030. L'effet récessif d'une telle mesure existe, comme toute mesure de consolidation budgétaire, mais il devrait rester limité dans un contexte de forte épargne des retraités. Le CSR appelle néanmoins à donner de la visibilité aux retraités et aux cotisants sur les futures indexations et sur la cible du niveau de vie relatif des retraités par rapport à la population générale, afin de permettre aux retraités et aux actifs d'ajuster leurs comportements d'épargne, et aux actifs d'adapter leurs choix de départs à la retraite.

Au-delà de 2030, à l'horizon 2035 ou 2040, la sous-indexation des pensions ne pourra pas et ne devra pas à elle seule assurer l'équilibre du système de retraite. Des mesures devront être décidées et mises en œuvre à moyen-terme. Le CSR formulera dans son avis 2026 des propositions pour renforcer les leviers de pilotage du système de retraite, portant notamment sur les âges effectifs de départ à la retraite mais aussi sur les taux de remplacement.

Introduction

En application de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, le comité de suivi des retraites (CSR) rend un avis, avant le 15 juillet de chaque année, évaluant si le système de retraite s'éloigne ou non, « de manière significative », de ses objectifs. Ceux-ci sont, aux termes de cette loi, de nature financière (assurer la pérennité financière du système) et non-financière (garantir un certain niveau de remplacement des revenus d'activité, assurer une équité inter et intragénérationnelle). Le CSR s'appuie, à cette fin, sur un certain nombre d'indicateurs établis par la loi de 2014 et ses décrets d'application, complétés par la réforme des retraites de 2023. Ces indicateurs sont présentés chaque année dans le cadre d'un rapport établi par le conseil d'orientation des retraites (COR)[1].

L'avis du CSR intervient en 2025 dans un contexte spécifique. Spécifique en premier lieu car il s'agit d'un exercice marqué par le renouvellement intégral du comité, de sa présidence comme de ses membres, intervenu respectivement le 28 avril et le 27 mai 2025 (voir liste des membres du CSR en annexe 4 au présent rapport). Spécifique en deuxième lieu, surtout, car le premier semestre a été marqué par le lancement, à la suite de l'annonce effectuée par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale le 14 janvier 2025, de discussions sur les retraites entre partenaires sociaux représentatifs du secteur privé, dans le cadre d'une délégation dite paritaire et permanente (DPP).

Pour éclairer ces travaux, la Cour des comptes a remis au premier semestre de cette année, à la demande du Premier ministre, deux rapports : le premier, le 20 février 2025, consacré à la situation financière et aux perspectives du système de retraite ; le second, le 26 mars 2025, sur les impacts du système de retraite sur la compétitivité et l'emploi. Ces travaux ont notamment permis d'établir une actualisation des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des régimes de retraite. C'est sur la base du premier rapport de la Cour des comptes que le Premier ministre a fixé aux partenaires sociaux la tâche de rétablir l'équilibre des régimes à l'horizon 2030, compte tenu d'un déficit prévisionnel de 6,5 milliards d'euros.

À l'issue de quatre mois de négociations, malgré des points de convergence, la délégation paritaire permanente n'a pas pu aboutir à un accord. À la suite de la dernière réunion, qui s'est tenue le 23 juin, des rencontres ont eu lieu entre le Premier ministre et organisations de salariés et d'employeurs, sans pouvoir dégager de consensus à la date de finalisation du présent avis.

Cet avis du CSR est ainsi amené à se prononcer au regard de l'atteinte ou de la non-atteinte des objectifs du système de retraite sur la base d'un cadre législatif et réglementaire inchangé. Il ne peut naturellement pas faire abstraction des discussions intervenues entre organisations représentatives et du contenu du projet d'accord auquel elles avaient abouti. Le comité se prononce cependant, dans le présent avis, dans un environnement juridique qui est celui issu de la réforme des retraites de 2023, sans préjudice des suites qui pourraient être données aux négociations conduites au premier semestre de cette année.

Le présent avis annuel du CSR aborde dans une première partie les perspectives financières du système de retraite (1). Il analyse ensuite le degré d'atteinte des objectifs d'équité inter et intragénérationnelle et de garantie d'un niveau de ressources aux retraités au regard des indicateurs récemment publiés par le COR (2). L'avis évoque, dans un troisième temps, quelques enjeux des débats actuels sur les retraites : effets croisés entre système de retraite et finances publiques, diversité des âges de départ à la retraite, caractérisation de l'impact de mesures d'équilibrage financier sur les retraités, opportunité d'un recours accru à la capitalisation (3). Enfin, le comité de suivi émet des recommandations sur les leviers d'équilibrage possibles du système de retraite pour respecter l'objectif de pérennité financière des régimes (4).

[1] Le rapport annuel a été présenté et discuté par le COR lors de sa séance du 12 juin 2025.

1. Les perspectives financières du système de retraite

Le comité de suivi des retraites examine chaque année les perspectives financières du système de retraite telles qu'elles sont retracées dans le rapport annuel du conseil d'orientation des retraites (COR).

Les projections du COR sont établies à l'horizon 2070. Un tel horizon lointain est nécessaire à l'analyse : il permet de décrire la manière dont le système de retraite réagit aux hypothèses démographiques et économiques, et sa sensibilité à des hypothèses plus optimistes ou plus pessimistes.

Néanmoins, il ne s'agit pas d'un horizon de pilotage du système de retraite. Les textes législatifs et réglementaires fixent au comité de suivi des retraites un horizon de pilotage de 10 à 25 ans, selon les indicateurs. En particulier, s'agissant de la pérennité financière, l'horizon fixé est de 25 ans.

1.1. Le choix des hypothèses économiques et démographiques dans le rapport du COR

À long terme, les trajectoires de recettes et dépenses du système de retraite dépendent de quelques variables-clés, économiques et démographiques. S'il est évidemment impossible de prédire l'avenir, le choix des hypothèses doit être cohérent au regard des tendances passées, puisqu'un choix d'hypothèses trop optimistes conduit à sous-estimer les besoins d'ajustement et fragilise *in fine* l'équilibre financier futur et rendra nécessaires des ajustements des paramètres du système de retraite d'autant plus marqués et brutaux que les hypothèses auront été trop optimistes, au risque en particulier de rompre l'équité entre générations.

1.1.1. Les hypothèses économiques

Le présent avis ne reviendra pas de manière détaillée sur les débats ayant conduit à une réduction de trois à une des conventions comptables sur la base desquelles sont réalisées les projections du COR, qui ont fait l'objet de développements circonstanciés dans les avis du CSR de 2023 et de 2024. Il convient seulement de souligner les progrès en termes de lisibilité permis par le choix d'une seule modalité d'établissement des prévisions de dépenses, de recettes et de solde.

Au-delà de cette simplification bienvenue du cadre comptable dans lequel sont établies des projections financières du système de retraite, le COR s'est engagé en 2024 dans la voie d'une simplification du jeu d'hypothèses économiques à retenir. Comme cela était historiquement le cas dans ses travaux s'agissant des hypothèses démographiques (appuyées sur les prévisions établies par l'INSEE), il fait le choix depuis l'an dernier d'un scénario de référence pour le paramètre des gains de productivité, tout en présentant en annexe au rapport des variantes de sensibilité assises sur deux hypothèses complémentaires.

Le choix d'un scénario de productivité (dont découle directement la dynamique des revenus d'activité) constitue un paramètre majeur d'établissement des projections financières du système de retraite :

- Du fait de son caractère cumulatif, année après année, le taux de croissance de la productivité présente des effets puissants sur l'évolution des équilibres des régimes à moyen et longs termes. Inversement, une fois atteinte la cible de taux de chômage fixée dans l'exercice de projection, cette dernière variable pèse peu sur l'évolution du solde des retraites ;
- Le choix du scénario de productivité influe, en outre, sur la dynamique de la masse salariale en niveau et ainsi sur les ressources du système ;

- Les gains de productivité influent également sur les dépenses de retraite. En effet, lorsque l'écart s'accroit entre salaires et inflation, la pension moyenne diminue par rapport aux salaires *via* deux effets : d'une part, les salaires portés aux comptes à la Cnav (qui entrent dans le calcul du salaire annuel moyen pour la liquidation des nouvelles pensions), et d'autre part les retraites déjà liquidées, tous deux indexés sur l'inflation, sont en effet moins dynamiques que les salaires.

Les analyses de sensibilité des résultats aux hypothèses économiques menées par le COR confirment la puissance de l'effet de l'hypothèse de taux de productivité retenue : elles aboutissent à un large éventail en termes de niveau de dépenses et de solde du système de retraites à compter de 2040 en fonction des options simulées[2].

Le CSR salue également la confirmation du choix effectué par le COR l'an dernier de se doter d'un scénario de référence pour l'évolution des gains de productivité. À la suite de sa séance du 3 avril 2025, consacrée au choix des hypothèses démographiques et de productivité, le conseil a retenu un scénario de croissance de la productivité de 0,7 % en moyenne annuelle à compter de 2040. Ce niveau était également estimé comme le plus réaliste dans le rapport remis par la Cour des comptes en février 2025 sur la situation financière et les perspectives du système de retraites[3]. C'est en fonction de cette hypothèse de taux de croissance de la productivité qu'ont été arrêtées les projections financières sur la base desquelles les partenaires sociaux ont discuté au premier semestre d'un retour à l'équilibre financier en 2030. Le rapport annuel du COR présente par ailleurs en annexe des analyses de sensibilité en fonction de deux autres options de croissance de la productivité, de 0,4 et de 1 %.

Le CSR salue le choix d'une hypothèse qu'il estime réaliste de taux de croissance de la productivité comme scénario de référence. La tâche consistant à retenir une hypothèse d'évolution des gains de productivité est par nature délicate, *a fortiori* dans un contexte économique incertain lié notamment aux interrogations sur l'impact de la transition climatique et sur les effets potentiels du déploiement de l'intelligence artificielle. Dans ce contexte marqué par de forts questionnements sur les évolutions, le choix de retenir un niveau en ligne avec la moyenne des résultats constatés en France sur la période récente apparaît prudent et adapté. Une hypothèse de taux de croissance de la productivité de 0,7 % apparaît en effet cohérente avec les niveaux constatés depuis 2000, systématiquement inférieurs à 1 %, tout en étant conforme au niveau constaté sur la décennie 2011-2019. La période postérieure à 2019 est caractérisée par des gains de productivité très bas, pour partie conjoncturels[4] : il apparaît ainsi délicat de la prendre comme période de référence.

Le choix du paramètre de taux de chômage à long terme emporte, comme évoqué ci-dessus, moins de conséquences sur les résultats des simulations financières. Le conseil d'orientation des retraites, comme la Cour des comptes dans son rapport de février 2025, a retenu une hypothèse de taux de chômage de 7 % à partir de 2040, en cohérence avec les données observées, le taux de chômage n'étant pas descendu en-deçà de 7 % depuis 1980. Ce choix n'appelle pas de développement spécifique de la part du CSR.

---

[2] COR, *Rapport annuel sur les évolutions et perspectives des retraites en France,* juin 2025, page 100.

[3] Le rapport de la Cour des comptes établissait également des projections financières sur la base d'une hypothèse complémentaire d'1 % de gains de productivité.

[4] Dans un contexte, comme le souligne l'Insee, de créations d'emplois nettes inédites.

1.1.2. Les hypothèses démographiques

Le COR a fait le choix en 2025 de conserver les hypothèses démographiques retenues lors de son précédent rapport annuel. Malgré les fortes incertitudes pesant sur les trois variables concernées (indicateur conjoncturel de fécondité, solde migratoire, espérance de vie à 65 ans) au regard des résultats constatés sur les derniers exercices, il a décidé de ne pas procéder à des ajustements dès cette année.

Le CSR ne remet pas en question cet arbitrage conservatoire, qui répond notamment au souhait de disposer de davantage de recul sur les évolutions récentes pour juger de leur caractère pérenne ou non ainsi qu'au choix de ne pas retenir des hypothèses différentes de celles de la Cour des comptes dans son rapport de février 2025. Il note :

- Qu'en l'état des projections financières, on constate un écart entre les derniers résultats observés et les hypothèses retenues pour l'ensemble des trois critères :
  - 1,62 pour l'indicateur conjoncturel de fécondité contre 1,8 dans les projections établies ;
  - 152 000 entrées nettes en moyenne sur les trois dernières années connues (2019-2021) pour le solde migratoire contre 70 000 pour l'hypothèse retenue, le solde migratoire constaté s'étant révélé systématiquement supérieur à ce niveau depuis 2017 ;
  - la tendance observée pour l'espérance de vie à 65 ans sur la période 2019-2024, de quasi-stagnation pour les hommes et de stagnation pour les femmes, est significativement inférieure à l'hypothèse retenue pour la projection.
- Qu'une révision des variables pourrait induire des modifications importantes du solde des retraites projeté à moyen et long termes[5] ;
- Que le choix retenu par le COR de procéder le cas échéant à une révision conjointe des hypothèses démographiques constitue une approche adaptée, certaines des évolutions envisageables pouvant se compenser (par exemple, concernant l'indicateur conjoncturel de fécondité et le solde migratoire) ;
- Que le réexamen des variables démographiques en 2026 ne pourra pas s'appuyer sur les enseignements de la révision quinquennale des jeux d'hypothèses démographiques par l'INSEE. Ceux-ci ne seront en effet connus que fin 2026. Les projections du COR dans son rapport 2027, qui devraient s'appuyer sur les nouvelles projections démographiques de l'INSEE, pourraient alors retenir des hypothèses différentes du rapport 2026. Si c'était le cas, cela pourrait nuire à la lisibilité et l'appropriation de ses travaux dans le débat public. Cela invite à rechercher une bonne articulation des travaux du COR et de l'INSEE en 2026, dans la mesure où il est primordial de disposer de prévisions robustes et stabilisées en amont des prochaines échéances électorales nationales.

1.2. Les projections du système de retraite

Les projections du système de retraite dans sa globalité doivent systématiquement être analysées au regard des projections des principaux régimes, pour en éclairer les déterminants, les choix conventionnels sous-jacents et leurs impacts, et les règles de pilotage différant entre régimes.

[5] Une espérance de vie moins favorable et un solde migratoire plus élevé améliorent les perspectives financières du système de retraite à moyen-terme, tandis qu'une natalité plus basse les dégrade à long-terme.

À cet égard, le CSR appelle l'attention sur les résultats suivants, sous-jacents aux projections du COR :

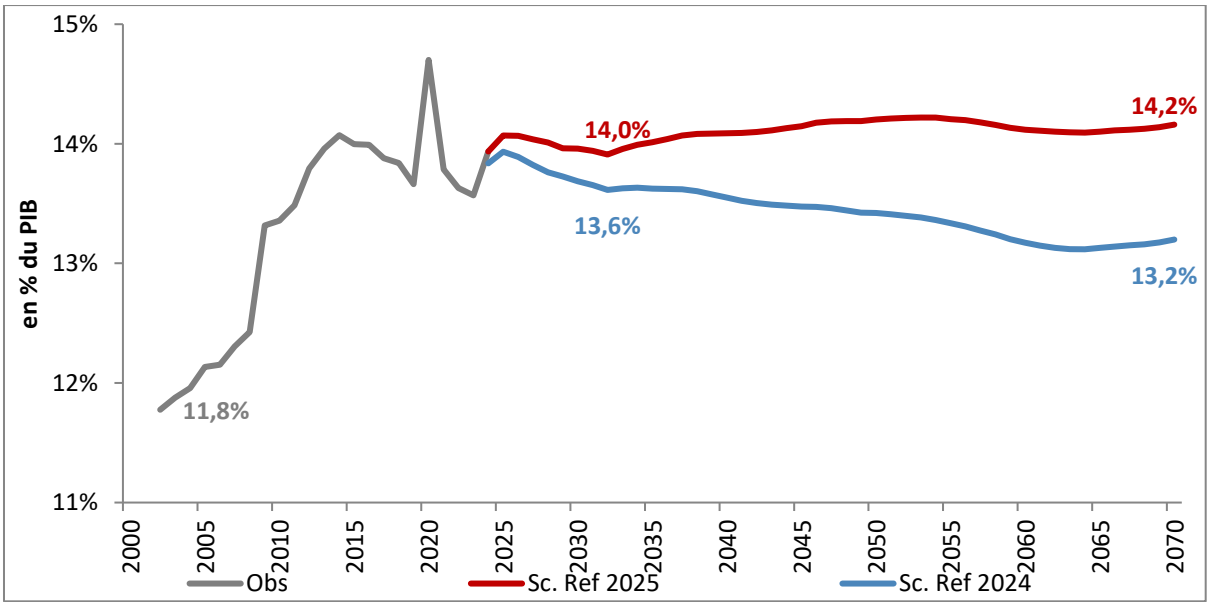
- Le solde du système de retraite serait en déficit dans les prochaines années, avec une trajectoire en dégradation jusqu'en 2070 ;
- Cette trajectoire de solde résulte à la fois d'une relative stabilité de la part de la dépense dans la richesse nationale, et de recettes moins dynamiques, principalement liées aux conventions comptables propres au régime de la fonction publique d'État ;
- Bien que stables au global, les dynamiques d'évolution de la dépense de retraite sont divergentes entre régimes. La trajectoire de solde du régime général est particulièrement dégradée et porte l'essentiel de la dégradation du solde du système sur la période de projection.

1.2.1. L'adoption d'un nouveau scénario de référence plus dégradé conduit à stabiliser la part des dépenses de retraite dans le PIB sur la période de projection

En 2024, les dépenses brutes du système de retraite ont représenté 406,9 Md€, soit 13,9 % du PIB. Ce niveau est proche de celui du milieu des années 2010, après avoir atteint un pic à 14,7 % en 2020 du fait de la forte contraction du PIB liée à la crise sanitaire. Dans son rapport de juin 2025, le COR projette une stabilisation globale de cette proportion, qui passerait de 14,0 % à 14,2 % en 2070.

Cette projection diffère des précédents scénarios de référence du COR, notamment de la projection de juin 2024 (cf. graphique 1), qui anticipaient une décroissance du poids des dépenses de retraite dans la richesse nationale à long terme.

Graphique 1 : Dépenses du système de retraite en pourcentage du PIB, observées et projetées dans les scénarios de référence des deux derniers rapports du COR (2024 et 2025)



Source : CSR, d'après les rapports du COR de juin 2024 et juin 2025. Projections fondées sur les scénarios de référence respectifs des deux rapports. Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.

Cette révision notable des trajectoires à long terme (écart de 1 point de PIB à l'horizon 2070) repose en très grande partie sur la révision des hypothèses macroéconomiques du scénario de référence, et découle du choix assumé et cohérent de la prise en compte d'une productivité plus faible (cf. paragraphe 1.1.1.) qui dégrade le dénominateur du ratio dépenses de retraite sur PIB. En moyenne, le PIB en volume progresserait au même rythme que les dépenses de retraite, à l'exception de la période 2030-2050, durant laquelle celles-ci seraient légèrement plus dynamiques. Le rapport du COR montre que, par habitant, le niveau des dépenses de retraites est en France comparable à celui d'autres pays avancés. Il est supérieur en pourcentage du PIB en raison d'un PIB par habitant plus faible, du fait notamment de faibles taux d'emploi, dont celui des seniors.

Derrière cette stabilité globale, la dynamique des dépenses est contrastée entre régimes (cf. graphique 2) :

- La stabilité de la dépense de retraite dans le PIB est la résultante d'une progression de la dépense des retraites du secteur privé (base et complémentaire) et de la diminution de la part des dépenses de retraites publiques dans le PIB (de 2,2 % en 2025 à 1,3 % en 2070 pour les retraites des fonctionnaires d'État). Cette diminution s'explique en grande partie par une modération salariale constatée par le passé, mais aussi par son prolongement en projection jusqu'en 2037, date à partir de laquelle la rémunération totale des fonctionnaires évolue comme celle des autres actifs ;
- Au sein du secteur privé, la part des dépenses des régimes complémentaires dans le PIB est en légère décroissance (de 4,0 % en 2025 à 3,8 % en 2070), ce qui résulte principalement de l'hypothèse – constante sur la période de projection postérieure à 2027 – d'une valeur de service évoluant comme le salaire moyen minoré de 1,16 % à l'Agirc-Arrco.

Les projections par régime nécessitent de faire des hypothèses spécifiques, au-delà des hypothèses économiques et démographiques générales pour l'ensemble de l'économie française. Ces hypothèses spécifiques peuvent influer fortement sur la dynamique de dépense des régimes concernés et méritent donc une attention particulière.

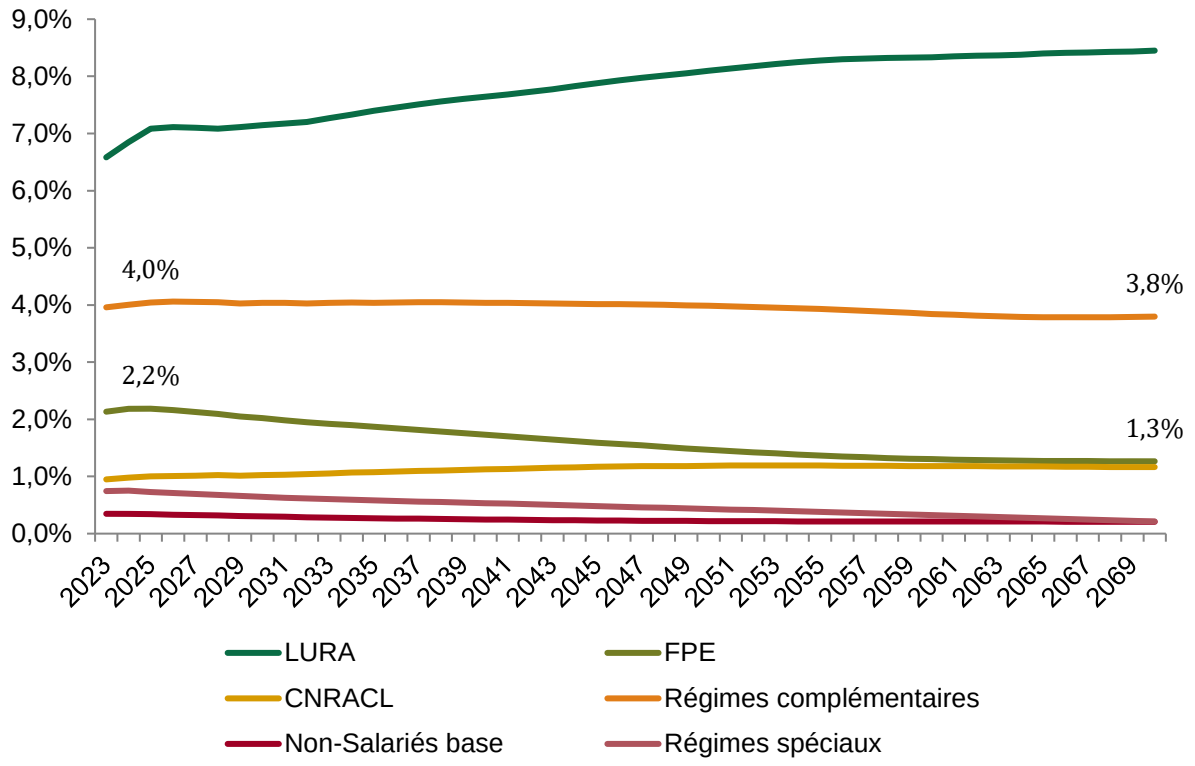
S'agissant de l'**Agirc-Arrco**, l'hypothèse conventionnelle retenue par le COR en projection est une indexation de la valeur d'achat et de la valeur de service du point sur le salaire moyen moins 1,16 % : cette hypothèse, qui se traduisait dans le rapport 2024 du COR par une sous-indexation pérenne des pensions de -0,16 % dans le scénario de référence avec une productivité de 1%, se traduit dans le rapport 2025 par une sous-indexation pérenne de long-terme de -0,46 % avec une productivité de 0,7 %. Il semble peu réaliste de retenir une hypothèse sous-indexant les pensions pendant 45 ans qui se traduirait, pour le régime, par l'accumulation de réserves massives[6]. En l'absence de scénario conventionnel de référence du régime, le COR est conduit à prolonger les règles actuelles sur 45 ans de manière peu réaliste. *A minima*, une hypothèse de sensibilité devrait être présentée. Le CSR considère donc que le niveau des dépenses de l'Agirc-Arrco est peu réaliste et sous-estimé dans les projections du COR.

[6] Les projections du COR reposent tous les 5 ans sur des projections détaillées par régime ; les projections intercalaires sont réalisées par le secrétariat général du COR en actualisant les projections par régime. L'exercice de projection 2024 était un exercice complet. Des fiches détaillées par régime ont été publiées par le COR sur son site. La fiche Agirc-Arrco, rédigée par les services de l'Agirc Arrco, montrait que les réserves atteindraient 17 % du PIB en 2070 et que ce chiffre serait inchangé quelle que soit l'hypothèse de productivité. Il est donc probable que l'ordre de grandeur soit le même dans les projections 2025. Avec de telles réserves (commensurables à certains fonds en capitalisation étrangers), la nature de l'Agirc Arrco changerait. La fiche indiquait d'ailleurs que « les partenaires sociaux n'auraient aucune raison d'accumuler de telles réserves au prix d'une sous-indexation durable de la valeur de service du point ». La fiche dessine un scénario alternatif dans lequel les réserves seraient de 3 % du PIB en 2070, permettant d'indexer les pensions sur le salaire moyen moins 0,3 % de 2037 à 2070 – soit une indexation supérieure à l'inflation. Cette variante n'est pas nécessairement plus réaliste, des alternatives étant possibles, tant sur les montants des pensions que sur les cotisations.

S'agissant de la **fonction publique**, les projections reposent sur les hypothèses conventionnelles qui gagneraient à être davantage explicitées et objectivées. Les hypothèses retenues par le COR sur le nombre de fonctionnaires et la rémunération moyenne, comprenant un partage entre le traitement indiciaire et les primes, sont établies par la direction du budget. Elles conduisent à une forte baisse d'ici 2037 de la rémunération relative des fonctionnaires par rapport aux salariés du secteur privé, et de la part du traitement indiciaire dans la rémunération totale. Ces hypothèses posent deux questions : d'une part, l'impact sur l'attractivité de la fonction publique ; d'autre part, l'impact sur le taux de remplacement des fonctionnaires. Le CSR estime que l'impact des hypothèses sur ces deux dimensions devrait être davantage objectivé. En l'absence de ces analyses d'impact, le CSR considère que le niveau des dépenses des régimes de la fonction publique pourrait être sous-estimé. De même, le « bouclage » de ces hypothèses avec les prévisions de croissance d'effectifs d'agents publics et de contractuels (qui relèvent pour leur retraite du régime général et de l'Ircantec) gagnerait à être précisé, et comparé aux tendances historiques en la matière.

Le CSR estime donc que les hypothèses de projection de certains régimes font apparaître un aléa haussier sur l'évolution des dépenses projetées des retraites, si la modération salariale dans la fonction publique est moindre qu'anticipé, ou si les partenaires sociaux adoptent une trajectoire de revalorisation des pensions plus favorable à l'Agirc-Arrco.

Graphique 2 : Dépenses de retraite (y compris transferts inter-régimes) en pourcentage du PIB par groupe de régimes (scénario de référence)



Note : les régimes « LURA » sont les régimes alignés sur le régime général et comprend outre le régime général (y compris les travailleurs indépendants), la MSA salariés.

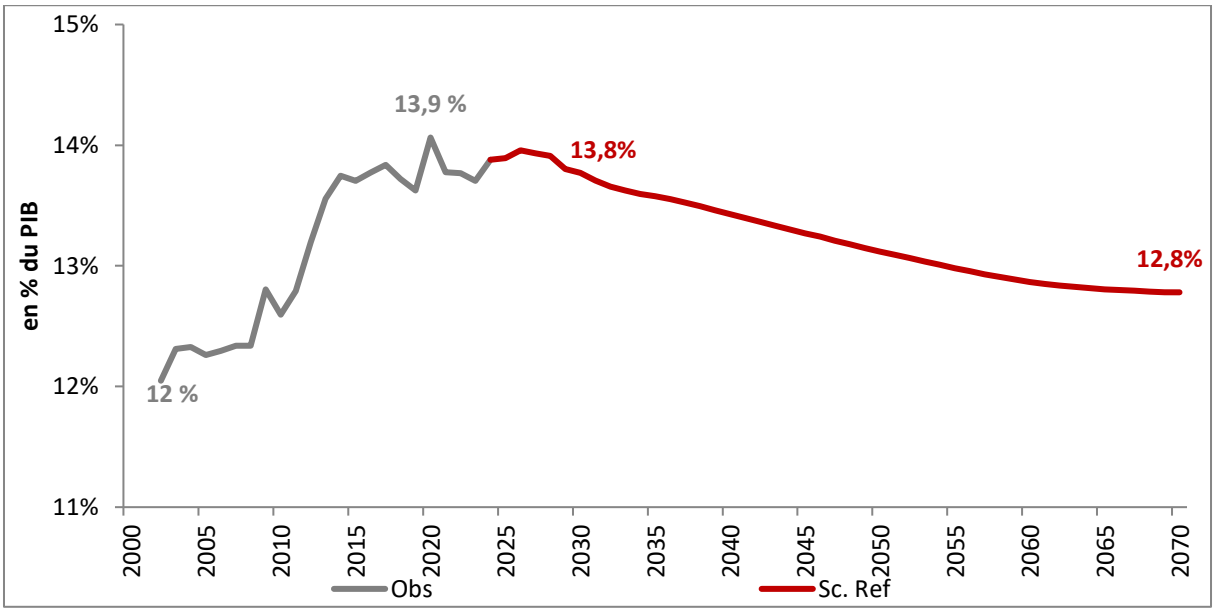
Source : Rapport du COR de juin 2025.

1.2.2. Les écarts de trajectoire de dépense entre régimes du privé et du public conduisent, par convention, à diminuer le poids des recettes dans le PIB en projection

Bien que les dépenses restent stables, les ressources projetées du système diminuent (de 13,9 % du PIB en 2024 à 12,8 % en 2070, cf. graphique 3), **en grande partie à cause de la baisse du poids des régimes spéciaux dans le PIB et d'une moindre contribution des transferts publics** qui viennent équilibrer les dépenses de retraite des fonctionnaires de l'État et de certains régimes spéciaux. En effet, la part des contributions et subventions d'équilibre serait diminuée d'un peu moins de la moitié entre 2024 et 2070 (elle passerait de 1,9 % à 1,0 % du PIB), en conséquence de la baisse des dépenses de retraite de ces régimes. Au total, le taux de prélèvement baisserait sur l'ensemble de la période de projection et représenterait dans le scénario de référence 29,6 % des revenus d'activité en 2070, après avoir été de 31,8 % en 2024.

Contrairement aux dépenses, cette trajectoire n'est pas fortement modifiée entre les rapports 2024 et 2025 du COR : la diminution de la part des recettes dans le PIB entre 2030 et 2070 est similaire entre le rapport 2025 (-1 point) et le rapport 2024 (-0,9 point).

Graphique 3 : Ressources du système de retraite en pourcentage du PIB, observées et projetées dans le scénario de référence



Source : Rapport de juin 2025 du COR.

Les questions comptables et l'analyse des ressources du système de retraite ont suscité de nombreux débats ces derniers mois sur un supposé « déficit caché » des retraites, qui n'ont pas été complètement refermés par la publication du rapport de la Cour des comptes[7] de février 2025. Ces débats résultent en grande partie du compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions, qui permet la comptabilisation des dépenses et des recettes relatives aux pensions de retraite et d'invalidité des fonctionnaires de l'État. Le CAS Pensions est ramené chaque année à l'équilibre[8], par l'ajustement de la contribution de l'État. Compte tenu de la situation démographique dégradée du régime, cette règle se traduit par des taux de contribution élevés : 78,28 % du traitement indiciaire pour les civils et 126,07 % pour les militaires en 2025.

[7] « Situation financière et perspectives du système de retraites », Cour des comptes, 20 février 2025.

[8] Plus précisément, le CAS Pension doit toujours avoir un solde cumulé positif ; il peut être déficitaire une année donnée si son solde cumulé reste positif. En cas de perspective de solde négatif, le taux de la contribution employeur doit être augmenté.

Si le CSR n'entend pas rappeler l'ensemble des contours de cette discussion, qui a déjà fait l'objet d'une lettre du président du COR[9], il souhaite attirer l'attention sur plusieurs points en lien avec ce débat de comptabilisation qui, loin d'être exclusivement technique, soulève d'importants enjeux en termes de politique publique :

- **La comparaison de taux de cotisation entre régime général et fonction publique est peu opérante**, tant les numérateurs et dénominateurs sont différents dans les deux cas. D'une part, les taux faciaux de cotisation du privé ne reflètent pas la réalité des cotisations effectivement supportées par les employeurs, qui peuvent bénéficier de mesures d'allègements de cotisations, alors que les taux de contribution au CAS Pensions sont des taux implicites, permettant l'équilibrage des dépenses. D'autre part, les assiettes sont également différentes, dans la mesure où l'ensemble de la masse salariale est assujettie à cotisation dans le secteur privé, alors que seule la rémunération indiciaire brute des agents ouvre droit à pension, à l'exclusion des primes ;
- **Les différences d'équilibre financier des régimes ne traduisent pas nécessairement des différences de « générosité »** qui peuvent davantage être objectivées par des études de micro-simulation, et doivent le plus possible ramener des situations individuelles à des contrefactuels comparables. En l'espèce, une étude de la DREES[10] montre que malgré des règles différentes et une certaine variabilité entre situations, les systèmes privé et public de retraite ne conduisent pas à des écarts moyens de pension particulièrement significatifs : en appliquant les règles du privé au public, les pensions des fonctionnaires sédentaires[11] nés en 1958 auraient été en moyenne de 1,5 % plus élevées dans le secteur privé, sous l'hypothèse d'une rémunération brute égale et d'un âge de départ inchangé. Du reste, depuis 2003[12], d'importants paramètres du système de retraite sont désormais convergents entre systèmes public et privé (âge d'ouverture des droits, durée d'assurance, décote, etc.). Le renforcement de cette convergence est prioritaire par rapport au débat sur les conventions comptables ;
- **La soutenabilité financière du système de retraite approchée par un solde entre dépenses et recettes résulte inévitablement de conventions comptables et doit donc être accompagnée d'autres indicateurs**, tels que l'évolution de la dépense en pourcentage du PIB décrite en 1.2.1. Dans le cadre de la réflexion qu'il mènera en 2026 sur le pilotage du système de retraite, le CSR abordera la question des indicateurs les plus pertinents, y compris par régime. Cela permettra de mieux illustrer les déterminants des déséquilibres financiers et, par conséquent, de mieux choisir les leviers adéquats pour les résorber.

---

[9] https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2025-01/Lettre%20Convention%20EPR%20janvier%202025.pdf

[10] « Retraite : règles de la fonction publique et du privé. Comparaison du calcul des droits à la retraite à l'aide du modèle Trajectoire », les Dossiers de la DREES, novembre 2022.

[11] En revanche, la situation des fonctionnaires en catégorie active, qui n'a pas fait l'objet d'une comparaison dans cette étude de la DREES et n'a pas d'équivalent dans le secteur privé, reste plus favorable. Par ailleurs, les cotisations actuelles visent à payer les pensions actuelles, qui peuvent donc refléter des différences entre les règles passées des régimes : si la DREES montre que les règles produisent des effets proches pour la génération 1958, ce ne serait peut-être pas le cas pour des générations plus anciennes.

[12] Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Des améliorations de présentation, à la fois des comptes de l'État et des soldes des différents régimes de retraite, sont atteignables et souhaitables, comme en atteste une étude récente menée par l'Institut des politiques publiques (IPP)[13] qui présente les problèmes posés par la convention de comptabilisation des recettes du régime de retraite des fonctionnaires de l'État. Cette étude met en avant l'existence d'un déséquilibre démographique de l'État en comparaison des régimes de salariés du privé, jouant à la fois sur les dépenses et les recettes du régime de retraite des fonctionnaires. Pour ce faire, l'étude distingue au sein de la contribution de l'État au financement des retraites de ses fonctionnaires (i) une cotisation employeur, (ii) des cotisations professionnelles spécifiques et (iii) une composante liée au déséquilibre démographique du régime, non prise en charge par les mécanismes actuels de compensation entre régimes (cf. figure 1), de 18 Md€ au titre de l'année 2020[14].

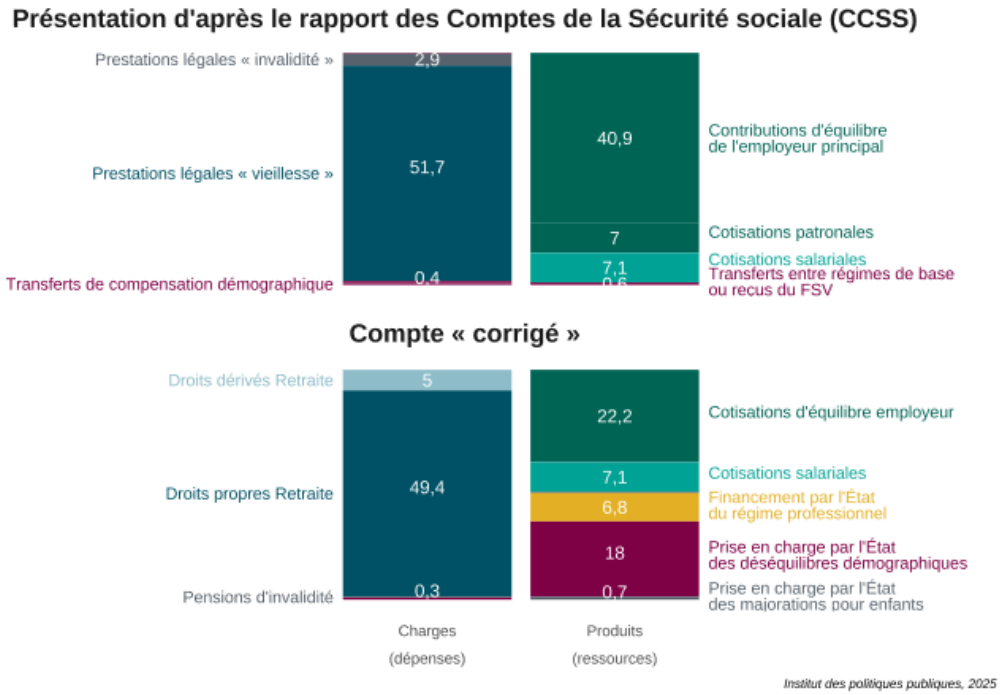
Cette étude renouvelle les analyses par régime et mériterait d'être à la fois approfondie et discutée, en particulier en ce qui concerne les transferts effectivement réalisés au titre de la compensation démographique. De tels prolongements sont susceptibles d'enrichir les projections de ressources des différents régimes, et donc d'affiner le cadre et les contraintes qui doivent orienter les décisions politiques en matière de retraite. S'agissant de l'Etat en particulier, la maîtrise de la masse salariale passe à la fois par la maîtrise des effectifs et par celle des rémunérations individuelles. En l'absence d'une compensation démographique intégrale, la modération de l'assiette totale de cotisations retraite se traduit mécaniquement par une hausse du taux de cotisation de l'État pour assurer l'équilibre du régime. Cette hausse du taux de cotisation, dès lors qu'elle ne résulte pas d'une divergence de la générosité du régime par rapport au secteur privé, est la résultante de l'effort de l'État pour maîtriser les dépenses publiques et ne doit donc pas être attribuée à tort à une dérive financière du régime de retraite de l'État.

S'agissant du régime des fonctionnaires, le CSR note qu'il serait souhaitable de compléter les informations sur son financement en distinguant ce qui relève de la partie contributive et de la subvention d'équilibre (liée notamment au déséquilibre démographique et à la solidarité).

[13] Aubert P., Pedrono M., Tô M., Tochev T., « Retraite des fonctionnaires de l'État : faut-il changer la convention comptable ? », Institut des politiques publiques, juin 2025.

[14] Cette évaluation de la subvention implicité liée aux situations démographiques différentes des régimes ne prend pas en compte les différences de calcul des pensions entre régimes et mériterait d'être approfondie.

Figure 1 : Compte du régime de retraite des fonctionnaires de l'État en 2020 (en Md€)



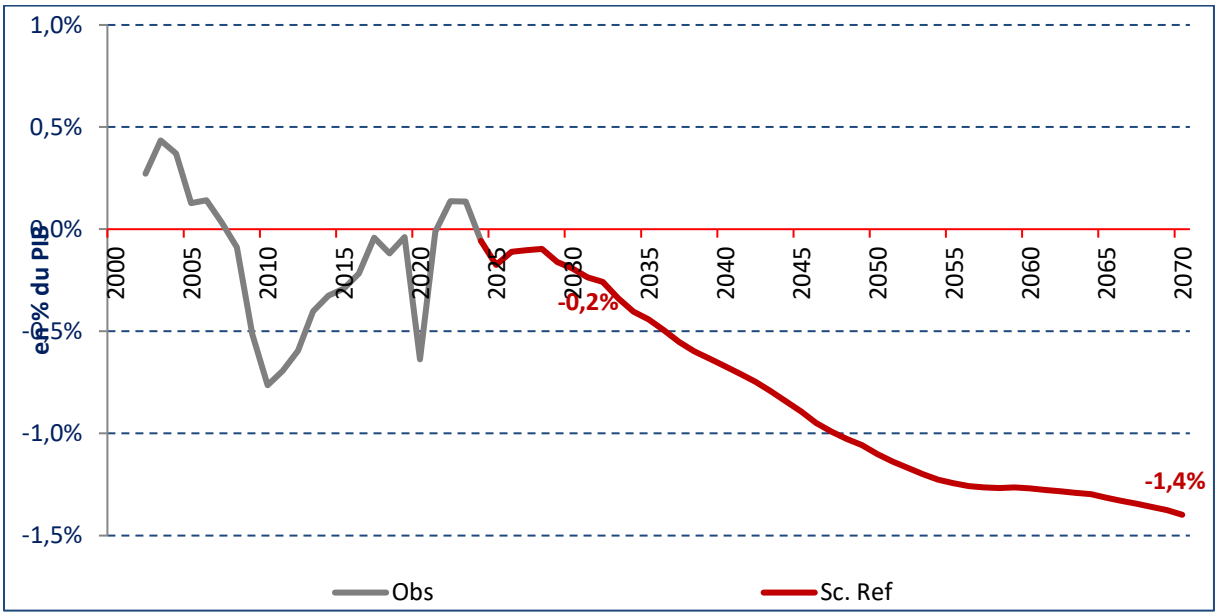
Lecture : Les contributions d'équilibre d'employeur représentent 40,9 Md€ de ressources pour le régime de retraite des fonctionnaires d'État, tel que présenté actuellement par la CCSS. Dans la version corrigée elles ne représentent plus que 22,2 Md€.
Note : Les lignes du compte correspondant à de faibles montants ne sont pas représentées ici, pour des raisons de lisibilité du graphique.
Sources : Rapport CCSS ; EIR 2020 (DREES). Traitements IPP.

1.2.3. La dissymétrie entre les évolutions des dépenses et des ressources explique l'accroissement d'un déficit structurel sur toute la période de projection

En 2024, le système de retraite était déficitaire de 1,7 Md€ en ne tenant pas compte des charges et produits financiers, ce qui représente 0,05 % du PIB. En les réintégrant, le système de retraite reste toutefois en excédent de l'ordre de 4,1 milliards d'euros, soit 0,1 % du PIB.

Résultante des évolutions des dépenses globalement stables et des ressources décroissantes, le solde du système (hors solde financier) serait négatif sur l'ensemble de la période de projection : de 0,2 point de PIB en 2030 (soit 6,6 Md€ courants), pour atteindre 1,4 point de PIB en 2070 (cf. graphique 4). Ce solde est quasiment identique en 2030 et 2045 à celui qui avait été estimé par le secrétariat général du COR pour le compte de la mission flash de la Cour des comptes de février 2025 et qui a servi de base aux travaux de la délégation paritaire permanente.

Graphique 4 : Solde du système de retraite en pourcentage du PIB, observé et projeté dans le scénario de référence



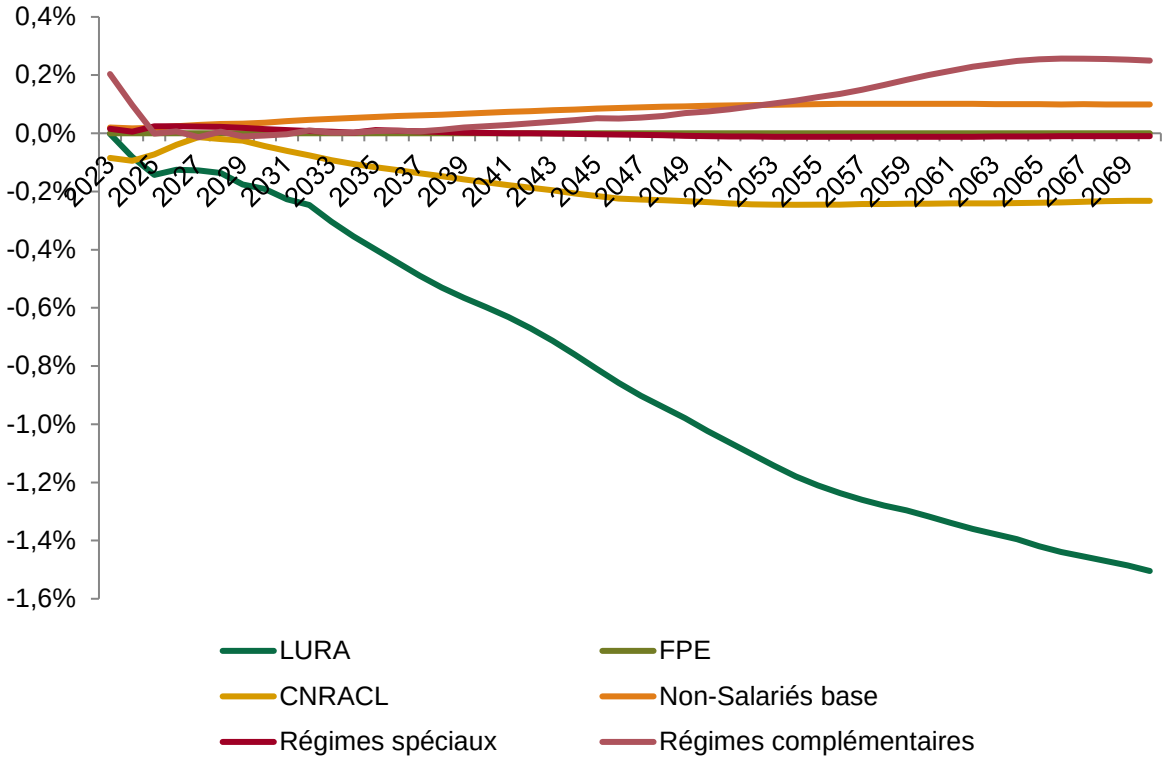
Source : Rapport de juin 2025 du COR.

Comme le montre le graphique 5, ce solde déséquilibré traduirait principalement le déficit structurel du régime général, qui n'est pas compensé par l'excédent de l'Agirc-Arrco. S'agissant de la fonction publique, le régime des pensions de l'État serait équilibré par convention, alors que la CNRACL demeure en déséquilibre malgré la hausse des cotisations programmée entre 2025 et 2028.

Le solde projeté sur 25 ans est en déséquilibre de 0,5 point de PIB par an en moyenne. Toutes choses égales par ailleurs, en l'absence de mesure correctrice, la dette sociale liée à la retraite constituée entre 2025 et 2050 représenterait 12,5 points de PIB. Ce montant est à mettre en comparaison des reprises de déficits passés du système de retraite (régime général, MSA salariés, CNRACL et FSV) déjà réalisées à ce jour par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), et qui représentent de l'ordre de 5 % du PIB.

Le solde projeté de l'ensemble constitué par le régime général et la MSA salariés atteint -1 point de PIB en 2050 et il est en déficit de 0,4 point de PIB par an en moyenne sur 25 ans. **La soutenabilité financière du régime général devra donc constituer dans l'avenir la priorité du pilotage du système de retraite.**

Graphique 5 : Solde projeté (y compris transferts entre régimes) par groupe de régime dans le scénario de référence (en % du PIB)



LURA : régime général et MSA salariés.
Source : Rapport de juin 2025 du COR.

2. Les indicateurs sur le niveau et la durée des pensions

2.1. Les missions du CSR en matière de suivi des retraites

En application des dispositions de la loi du 20 janvier 2014 et de ses décrets d'application, le CSR a pour mission d'alerter sur les éventuels écarts aux objectifs assignés par cette même loi au système de retraite, au moyen d'une batterie d'indicateurs. **Ces objectifs sont de trois ordres,** au-delà de l'impératif de pérennité financière qui a été abordé dans la première partie du présent avis :

- Versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité (taux de remplacement d'un salarié non-cadre du secteur privé, projeté sur 10 ans ; taux de remplacement d'un salarié ayant effectué toute sa carrière au Smic) ;
- 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, projeté sur 10 ans) ;
- Solidarité intra et intergénérationnelle (rapport entre les premiers déciles de pension et la pension moyenne - ensemble, hommes, femmes).

Certaines limites des indicateurs retenus par les textes en vigueur et sur lesquels le CSR doit se fonder pour se prononcer sur l'atteinte des objectifs fixés au système de retraite ont déjà été pointées dans des avis précédents du comité. À titre d'illustration, celui de 2023 mettait ainsi en évidence la difficulté voire l'impossibilité de se prononcer sur les effets de la dernière réforme des retraites au regard des objectifs assignés sur la base d'un nombre très restreint de cas-types. Il mobilisait, pour disposer d'une vision plus complète de l'impact des évolutions apportées aux règles de départ en retraite par la réforme de 2023, les résultats des micro-simulations menées par la DREES[15].

Parmi les interrogations que peut soulever la lecture des indicateurs actuels, l'une des principales limites porte sur l'absence de cible ou de fourchette permettant d'apprécier l'atteinte ou la non-atteinte des objectifs fixés. Une exception concerne l'indicateur de taux de remplacement pour un salarié non-cadre. En la matière, les recommandations du CSR ne peuvent conduire à diminuer en-deçà de deux tiers le rapport entre le niveau de pension à la liquidation et le revenu d'activité des douze derniers mois de carrière[16].

Faute de telles cibles, planchers, plafonds ou fourchettes, il apparaît délicat au comité d'experts qu'est le CSR de se positionner pleinement sur le degré d'atteinte des objectifs assignés par la loi au système de retraite. Il ne dispose pas de la légitimité dont seule la démocratie politique est dotée pour fixer de telles cibles : à titre d'illustration, le comité peut se forger un avis et recommander de viser tel ou tel niveau de vie relatif des retraités vis-à-vis des actifs ou du reste de la population en cible ; mais une telle cible doit être débattue et fixée dans le cadre d'un débat politique pour être pleinement légitime. À l'inverse de l'objectif de pérennité financière pour lequel l'instrument de mesure – le solde des régimes de retraite et l'impératif d'équilibre – est clair, les objectifs de garantie de niveau de vie, d'équité et de solidarité ne disposent pas d'une telle lisibilité[17].

---

[15] CSR, Dixième avis, 13 juillet 2023, pages 12 et 15 à 20.

[16] Article D. 114-4-0-13 du code de la sécurité sociale.

[17] Sauf, comme évoqué, par exception, concernant le taux de remplacement d'un salarié non-cadre.

Au-delà de l'absence d'objectifs chiffrés et des limites liées au choix restreint de cas-types, les indicateurs actuels peuvent être discutés.

- Convient-il de fonder les analyses d'équité intergénérationnelle sur des durées absolues de bénéfice de la retraite, comme cela est actuellement prévu dans les textes, ou relative au regard de la durée de vie totale ou de la durée de vie en activité ? La seconde approche, communément mobilisée dans les analyses sur le système de retraite[18], apparaît plus pertinente pour porter un jugement sur l'équité du système de retraites entre générations, puisqu'elle rapproche durée de retraite et espérance de vie par cohorte ; le CSR présente donc *infra* deux indicateurs, l'un en valeur absolue et l'autre en valeur relative ;
- L'enjeu de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes au regard du niveau de pension, encore renforcé dans le débat public par la réforme des retraites de 2023[19], est-il suffisamment présent dans les indicateurs suivis par le comité ? En l'état de la définition des indicateurs suivis par le CSR dans les textes, cette dimension se limite à une présentation selon le genre de ceux relatifs à la solidarité intra et intergénérationnelle[20]. Le comité note cependant que sa mission consiste à vérifier l'atteinte des objectifs assignés au système de retraite par l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. Cet article dispose notamment, depuis 2023, que la Nation « *se fixe pour objectifs, à l'horizon 2050, la suppression de l'écart entre le montant des pensions perçues par les femmes et celui des pensions perçues par les hommes et, à l'horizon 2037, sa réduction de moitié par rapport à l'écart constaté en 2023* ». Il décline ainsi en une cible claire l'objectif de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le CSR se propose ainsi de compléter les indicateurs qu'il doit suivre annuellement en application des textes réglementaires par celui de résorption des écarts de pension entre femmes et hommes (cf. *infra*, au 2.2.)[21] ;
- Les enjeux d'équité inter et intragénérationnelle s'avèrent-ils suffisamment pris en compte par les différents indicateurs, par exemple en termes d'espérance de vie à la retraite en fonction des différents types de départs ?

Compte tenu des dates de nomination des nouveaux membres du CSR au printemps 2025, ce travail n'a pu être engagé dans des délais utiles pour le présent avis. Le comité souhaite s'y consacrer dans les prochains mois pour proposer aux pouvoirs publics des indicateurs rénovés dans l'avis qu'il remettra en 2026.

2.2. Commentaires synthétiques sur les indicateurs

Concernant l'objectif de garantir le versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité, le CSR est appelé à se prononcer sur la base de deux indicateurs :

[18] Voir par exemple Patrick Aubert et Antoine Bozio (2023), L'âge de départ à la retraite en perspective historique : un retour sur 50 ans de réformes, *Blog de l'Institut des politiques publiques*, 11 février 2023 ; voir également les rapports annuels du COR, qui présentent en complément de l'évolution de la durée de la retraite par génération celle de la durée de retraite en proportion de la durée de vie totale (cf. graphique 9 *infra*).

[19] Qui fixe un objectif de résorption totale des écarts de pension entre femmes et hommes à horizon 2050, avec une étape intermédiaire en 2037.

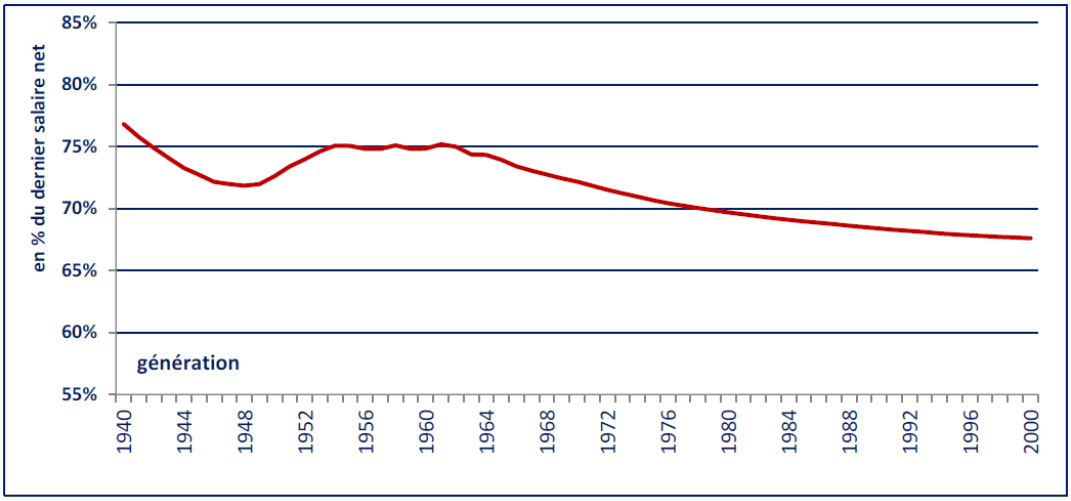
[20] Article D. 114-4-0-5 du code de la sécurité sociale.

[21] En cohérence avec l'une des missions qui lui est par ailleurs confiée par le législateur, analyser « la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions » (article L. 114-4 du code de la sécurité sociale).

- **Le taux de remplacement du salarié du privé non-cadre** à carrière ininterrompue, dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires, projeté sur 10 ans. Sur l'horizon temporel fixé par les textes constitutifs du CSR, soit pour les générations 1963 à 1973, le taux de remplacement demeurerait supérieur, dans le scénario de référence, au ratio de deux tiers[22]. Comme pour les exercices précédents, on observe une baisse continue sur longue période du taux de remplacement pour ce cas-type, sous un double effet :
  - Celui de la fin de la montée en charge de l'indexation sur l'inflation des salaires portés aux comptes pour la Cnav jusqu'aux générations nées à partir du début des années 1970 ;
  - Celui de la baisse des rendements à l'Agirc-Arrco, sur l'ensemble de l'horizon de projection.

  Enfin, comme le soulignaient les précédents avis du comité, il convient de rappeler la sensibilité de ces résultats aux scénarios de productivité retenus : dans les trois scénarios simulés par le COR, le taux de 2/3 demeure cependant garanti à horizon de 10 ans et même de 25 ans. Le graphique 6 est illustratif du lien entre la baisse des taux de remplacement et la baisse du niveau de vie relatif des retraités que l'on observe au point 3.3. du présent avis.

Graphique 6 : Taux de remplacement net à la liquidation du cas-type de non-cadre du secteur privé (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote) hors coefficient de solidarité à l'AGIRC-ARRCO (scénario de référence)

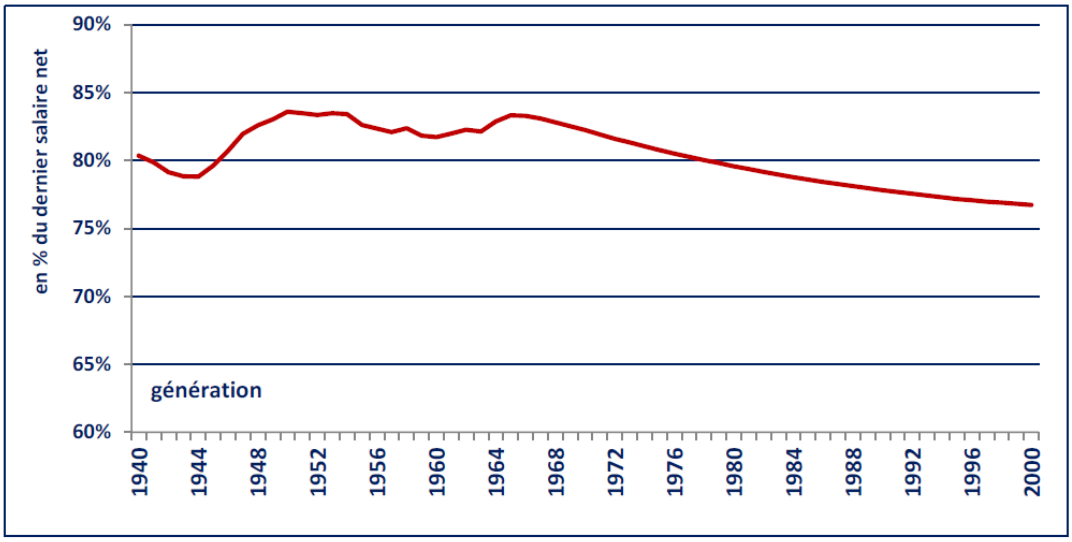


Source : Rapport de juin 2025 du COR.

- **Le taux de remplacement d'un salarié à carrière complète au Smic.** En application de la réforme des retraites de 2023, le CSR a dorénavant pour tâche de suivre le respect de l'objectif de garantie d'une pension brute au moins égale à 85 % du Smic net pour un salarié ayant accompli une carrière complète au niveau du Smic. Le COR présente annuellement les évolutions du taux de remplacement net par génération pour une carrière réalisée au Smic. Pour la génération 1963, la première concernée par le bénéfice de la mesure mise en place par la réforme des retraites de 2023, le taux de remplacement net serait rehaussé à 82 %, garantissant ainsi un ratio pension brute / Smic supérieur au plancher de 85 %, avec une hypothèse de taux de CSG appliqué à la pension brute de 3,8 %. Pour l'avenir, le taux de remplacement net diminuerait pour atteindre 78 % pour la génération 1990, en raison de la baisse du taux de remplacement à l'Agirc-Arrco. Le CSR approfondira dans son avis 2026 les modalités possibles du pilotage du respect de cet objectif, qui concerne à la fois le régime général et le régime complémentaire.

[22] En-deçà duquel les recommandations ne peuvent avoir pour effet de descendre.

Graphique 7 : Taux de remplacement net par génération à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au Smic, hors coefficient de solidarité à l'AGIRC-ARRCO (scénario de référence)



Source : Rapport de juin 2025 du COR.

Concernant l'objectif de traitement équitable des assurés au regard de la durée de la retraite et du montant de leur pension, le CSR analyse habituellement deux indicateurs : i) le taux de remplacement, projeté sur 10 ans, d'un agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B ; ii) la durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans.

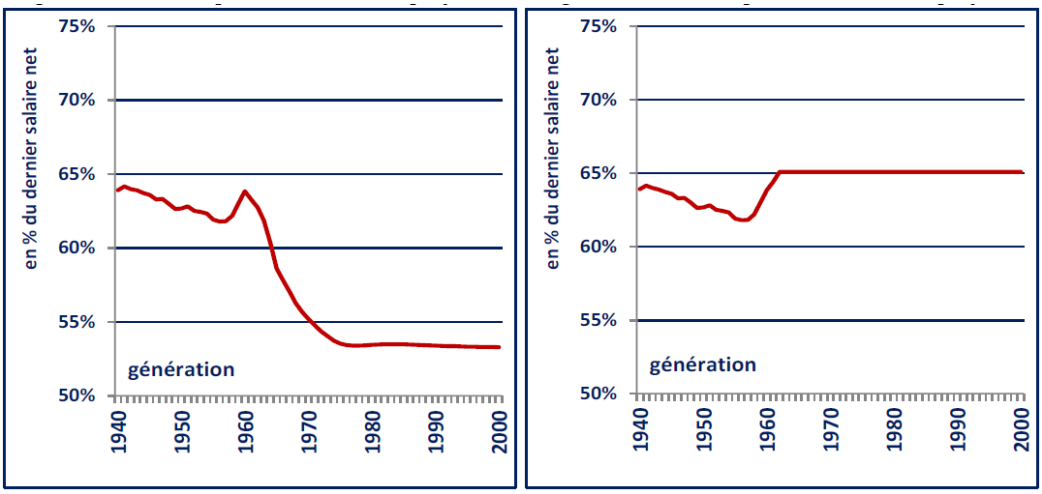
Comme cela était déjà le cas lors des exercices précédents, les évolutions du **taux de remplacement du fonctionnaire de catégorie B** varient essentiellement en fonction de la variation du poids des primes (qui n'entrent pas dans le salaire pris en compte pour la liquidation de la retraite pour la fonction publique) dans la rémunération. Selon les hypothèses transmises au COR par la direction du budget, la part des primes dans la rémunération augmenterait de manière systématique entre 2023 et 2037. A compter de cette date, la part des primes serait stabilisée. En conséquence de ces hypothèses, le taux de remplacement du cas-type de fonctionnaire de catégorie B se dégraderait extrêmement rapidement, de 11 points, entre les générations nées au début des années 1950 et la génération 1975, avant de se stabiliser autour de 53 %. Le COR complète cette analyse en présentant les taux de remplacement constatés en cas de maintien de la part des primes sur l'ensemble de l'horizon de projection. Les taux de remplacement y apparaissent stables, à hauteur de 65 %, à compter de la génération 1963.

Le CSR note à cet égard :

- Que l'analyse par cas-type, dont les limites ont été soulignées *supra* de manière transversale, présente des difficultés accentuées d'interprétation concernant la fonction publique, pour laquelle on peut observer selon les professions, et donc au sein même des catégories statutaires, de fortes variations de la structure de rémunération ;
- Que les hypothèses de variation de la composition de la rémunération des fonctionnaires fournies par la direction du budget pour les besoins de projection du COR sont nécessairement conventionnelles et ne reflètent pas des évolutions programmées par le cadre réglementaire en vigueur. Elles peuvent donc, comme les options prises pour les gains de productivité qui déterminent fortement les taux de remplacement constatés dans le secteur privé, faire l'objet de discussions. Elles méritent *a minima* d'être mieux comprises. Ce questionnement fera l'objet de travaux spécifiques du comité dans le cadre de la préparation du prochain avis, de même que, de manière plus globale, les évolutions projetées sur les régimes de la fonction publique ;

- Que l'absence, pour le cas-type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B, de plancher comparable à celui fixé pour le cas-type du salarié non-cadre par les textes instituant le CSR constitue une incohérence ;
- Que l'hypothèse alternative du COR sur le maintien de la part des primes n'est pas complétée par des analyses de sensibilité sur les dépenses de retraite de la fonction publique.

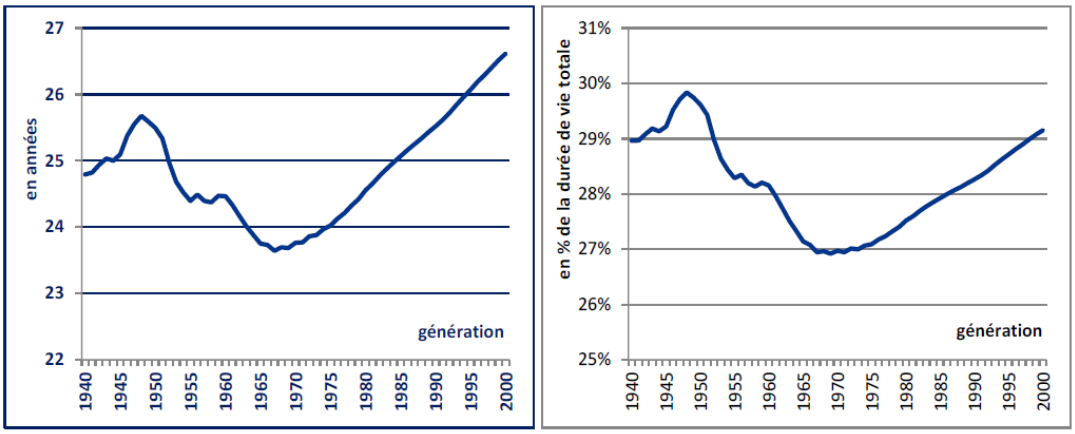
Graphique 8 : Taux de remplacement net à la liquidation du cas-type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B (scénario de référence), avec part de primes en hausse en projection (graphique de gauche) et constante en projection (graphique de droite)



Source : Rapport de juin 2025 du COR.

L'analyse de l'indicateur de **durée moyenne de versement de la pension**, qui a fait l'objet de développements lors de précédents avis du CSR, notamment celui de 2023 qui analysait les effets de la dernière réforme des retraites[23], appelle moins de commentaires. Il convient de souligner que les résultats de cet indicateur constituent une illustration des marges de progrès existantes dans le pilotage du système de retraite, afin de mieux lisser les conséquences des évolutions de la réglementation sur l'équité intergénérationnelle.

Graphique 9 : Durée de retraite par génération (scénario central de gains d'espérance de vie), en nombre d'années (graphique de gauche) et en proportion de la durée de vie totale (graphique de droite)



Source : Rapport de juin 2025 du COR.

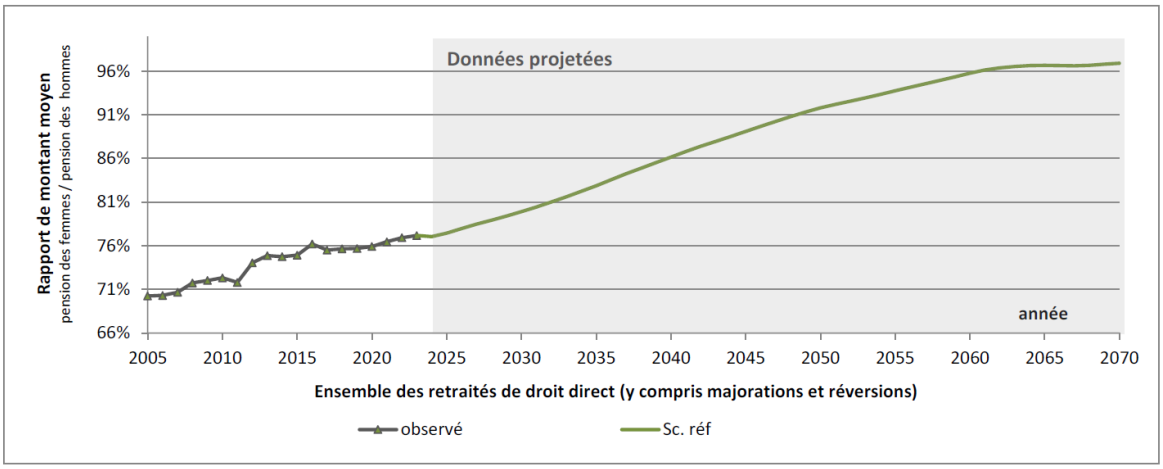
[23] CSR, Dixième avis, 13 juillet 2023, pages 15 à 20.

En complément de ces deux indicateurs habituels, le CSR se propose de suivre, à compter du présent avis, l'indicateur de mesure des écarts de pension entre femmes et hommes, en déclinaison de l'objectif fixé par la réforme des retraites de 2023 (cf. *supra* au 2.1.). Comme l'ont évoqué certaines analyses[24], la déclinaison du nouvel objectif d'égalité des pensions entre femmes et hommes nécessite de réaliser un certain nombre de clarifications :

- S'agit-il d'un objectif « qui renvoie à une action sur le marché du travail (…) de façon à ce qu'il n'y ait plus d'écarts de retraite » ou s'agit-il « d'un engagement à modifier les règles de retraite de façon à contrebalancer les inégalités sur le marché du travail qui n'auraient pas encore été résorbées » ? Le CSR estime que la réponse à cette question relève *in fine* des pouvoirs publics, sans doute par un panachage des deux approches. Naturellement conscient que le levier le plus efficace consiste à résorber à la racine ces écarts, en agissant en amont sur le marché du travail, il se limitera, pour sa part, dans le cadre de son mandat, à émettre d'éventuelles recommandations sur les règles de retraite ;
- S'agit-il d'un objectif qui concerne les seules pensions de droit propre ou doit-il être examiné en intégrant dans l'analyse les pensions de réversion ?
- S'agit-il, enfin, d'une cible à atteindre pour le flux des nouveaux retraités liquidant leur pension (ou, de manière proche, par génération) ou pour l'ensemble des bénéficiaires d'une pension de retraite ?

Dans son rapport annuel, le COR mobilise différentes approches, en présentant à la fois des comparaisons des montants moyens de pension entre hommes et femmes par génération (incluant ou non les majorations pour enfants et les pensions de réversion) et l'évolution du montant moyen des pensions de droit propre et de droit dérivé des femmes, rapporté à celui des hommes, pour l'ensemble des retraités, années après année. La première approche n'est présentée que jusqu'à la génération 1956 (atteignant 67 ans en 2023) dans le dernier rapport du COR. La deuxième propose des séries plus longues, offrant une vision des écarts de pension de droits propres et dérivés pour l'ensemble des retraités jusqu'en 2070.

Graphique 10 : Montant brut moyen des pensions des femmes rapporté à celui des hommes, projeté par année



Source : Rapport de juin 2025 du COR.

Ce graphique met en évidence à la fois le fort rattrapage sur la période visée par la loi de 2023 du montant moyen de pension des hommes (92 % en 2050 contre 77 % fin 2023) et la persistance à long terme d'un écart de pension résiduel, avec un plafonnement prévisionnel autour de 97 % à horizon 2065-2070.

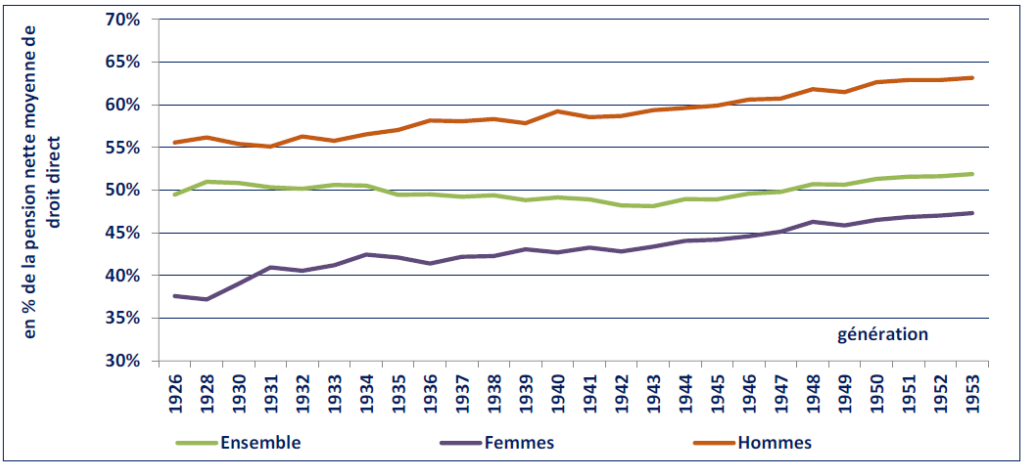
[24] Voir par exemple Patrick Aubert, Carole Bonnet, Supprimer les écarts de retraite entre les femmes et les hommes : un objectif qui passe aussi par une évolution des droits familiaux, *Blog de l'Institut des politiques publiques*, 2024.

La stabilisation de l'indicateur qui fera l'objet d'un suivi du CSR, qui appellera en outre une définition précisée par voie réglementaire, sera effectuée dans le cadre de l'avis rendu en 2026. Il convient à ce stade de souligner que si cet objectif devait porter sur l'ensemble des retraités et en tenant compte des pensions de réversion, il nécessiterait la mise en œuvre d'actions correctrices.

Concernant l'objectif de solidarité inter et intragénérationnelle, le CSR analyse deux indicateurs :

- **Le rapport pour chaque génération de retraités entre la valeur de la pension en-deçà de laquelle se situent les 10 % des retraités les moins aisés et la valeur moyenne des pensions de l'ensemble des retraités** ; ce rapport est présenté selon le genre. Les résultats de cet indicateur, dont le COR souligne les limites méthodologiques[25], n'appellent pas de remarque spécifique du CSR.

Graphique 11 : Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne, par génération



Source : Rapport de juin 2025 du COR.

- **Le niveau de vie des retraités par rapport à celui de la population,** ce rapport étant présenté selon le genre. Cet indicateur et les conséquences qu'il est possible d'en tirer pour de prochaines décisions est discuté *infra*, au point 3.3. du présent avis.

[25] Page 155 du rapport annuel précité pour 2025.

3. Discussion des enjeux liés aux grands paramètres du système de retraite

Les membres du CSR ont été nommés fin mai 2025. Les discussions au sein de la délégation paritaire permanente ont pris fin le 23 juin 2025. L'avis du CSR doit être remis avant le 15 juillet. Au vu de ce calendrier très contraint, le CSR a décidé de se focaliser sur quelques-uns des principaux enjeux du débat public actuel : les interactions entre le système de retraite, la croissance et les finances publiques ; les âges de départ à la retraite ; la contribution des retraités au rééquilibrage du système de retraite ; la capitalisation. D'autres sujets importants n'ont pas été retenus, en particulier les instruments de pilotage ou les droits familiaux. Ils feront l'objet de développements dans l'avis que le CSR remettra en 2026.

3.1. Choisir les paramètres adéquats du système de retraite nécessite de tenir compte de leurs conséquences sur l'économie et les finances publiques

Les dépenses de retraite constituent le premier poste de dépenses de protection sociale de notre pays, et 24,4 % de l'ensemble des dépenses publiques en 2024. Avec une telle importance dans la dépense publique totale, le COR a rappelé dans son dernier rapport que les dépenses de retraite ne pouvaient être considérées comme étanches des autres dépenses et donc des fortes tensions actuelles sur les finances publiques, ce à quoi souscrit le CSR.

En outre, le CSR souhaite rappeler que si la bonne prise en compte des prévisions macroéconomiques de croissance, d'inflation et d'emploi est essentielle pour projeter et piloter le système de retraite, ce pilotage rétroagit également sur la trajectoire macroéconomique, avec des effets à court, moyen et long termes. C'est pourquoi la présentation des effets du système de retraite sur le reste de l'économie est toujours souhaitable, et nécessaire pour éclairer la décision. Le CSR souligne l'apport de certaines de ces présentations :

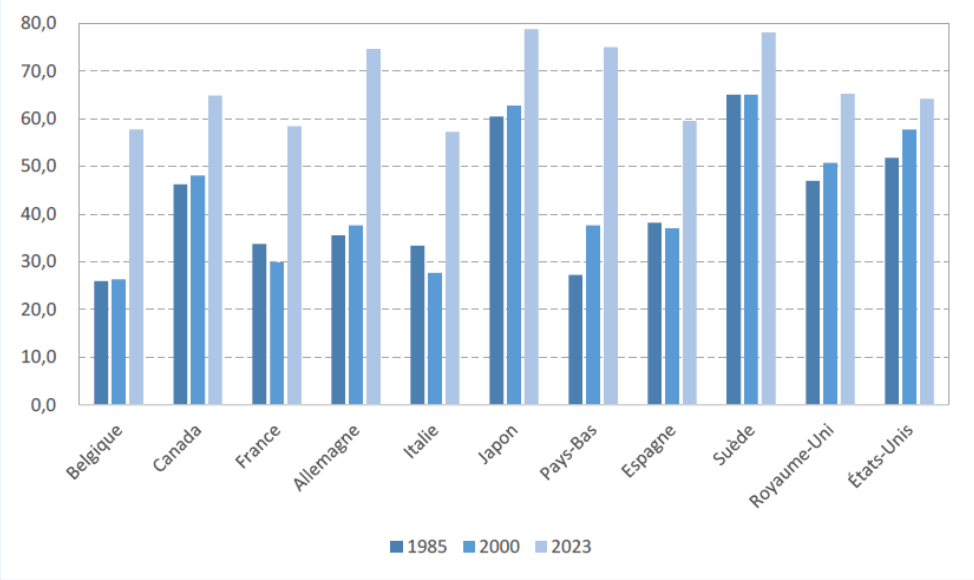
- Les récents travaux de la Cour des comptes ont permis, dès le rapport de févier 2025, de mettre en avant les effets stylisés et quelques estimations disponibles sur les effets macroéconomiques des leviers à disposition pour piloter le système de retraite. Des enseignements issus des comparaisons internationales ont également été présentés dans son rapport d'avril 2025 ;
- Le COR entend poursuivre à l'avenir ses travaux sur l'impact des différents paramètres du système de retraite sur la croissance.

Prendre en compte les interactions entre les paramètres du système de retraite et le reste de l'économie peut conduire à modifier le cadre et les conditions du pilotage des retraites mais aussi les ajustements à privilégier pour y répondre. Le CSR encourage ces réflexions mais attire toutefois l'attention sur plusieurs éléments :

- L'estimation d'un bouclage macroéconomique complet d'une réforme est par nature délicate, voire ne peut pas toujours être réalisée *ex ante*. Certaines estimations macroéconomiques produites concernant l'effet des leviers doivent encore être fiabilisées, ou comparées à d'autres travaux, de manière à orienter au mieux les décideurs. À cet égard, la distinction entre les effets de court et de moyen termes des mesures proposées et adoptées doit être systématiquement apportée ;
- La documentation puis l'atteinte d'objectifs de croissance ou d'emploi ne sont pas substituables aux autres objectifs que peut viser un système de protection sociale, notamment en termes d'équité ou de solidarité.
- Le taux de croissance de l'économie ne constitue pas un indicateur de suivi du CSR et repose sur l'activation de nombreuses autres politiques publiques indépendamment du système de retraite. En revanche, le taux d'emploi des seniors, qui est une variable importante de la croissance, constitue également une dimension majeure du pilotage des retraites.

Le taux d'emploi des seniors, sur lequel influe le système de retraite, s'est fortement amélioré depuis 2000. Si les taux d'emploi des 55-59 ans et 60-64 ans ont tous deux progressé d'environ 30 points depuis 2000, le contraste demeure fort entre le niveau atteint pour la première de ces tranches quinquennales (78 % en 2024) et la deuxième (42,5 %). Les comparaisons internationales soulignent que, si le taux d'emploi des 55-59 ans se situe dorénavant dans la moyenne des pays de l'OCDE, les résultats demeurent notablement inférieurs pour les 60-64 ans.

Graphique 12 : Taux d'emploi des 55-64 ans en 1985, 2000 et 2023 (en %)



Lecture : En Italie, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans était de 33,4 % en 1985, 27,7 % en 2000 et de 57,0 % en 2023.
Source : OCDE.

Source : Rapport de juin 2025 du COR.

Cette amélioration du taux d'emploi des seniors s'avère, en premier lieu, le résultat des réformes des retraites mises en œuvre depuis une trentaine d'années sur les paramètres d'âge et de durée. Ces mesures constituent, de très loin, le principal levier d'amélioration de l'emploi des seniors. Cet effet a été largement documenté, notamment à l'occasion de l'évaluation des effets de la réforme des retraites de 2010, ayant conduit au relèvement progressif entre 2011 et 2018 de 60 à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits à retraite[26]. Une étude de l'INSEE souligne ainsi l'impact du relèvement à 62 ans de l'âge d'ouverture des droits sur le taux d'emploi à 60 ans[27]. La même analyse souligne également que la réforme aurait contribué à figer les situations atteintes avant la soixantaine, notamment pour les personnes au chômage ou inactives avant 60 ans. C'est cependant l'effet de hausse de l'emploi qui l'emporte nettement sur les autres effets dans les constats effectués.

La hausse du taux d'emploi passe aussi par des actions visant à encourager l'emploi des seniors ou, selon la terminologie récemment mise en avant par les partenaires sociaux comme par les pouvoirs publics, des salariés ou travailleurs expérimentés. L'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 novembre 2024, en cours de transposition législative au moment de la finalisation du présent avis, contient une série de mesures visant à favoriser le maintien en emploi ou l'accès à l'emploi de ces actifs :

[26] Et de 65 à 67 ans de l'âge d'annulation de la décote.

[27] Yves Dubois et Malik Koubi, Report de l'âge de la retraite et taux d'emploi des séniors : le cas de la réforme des retraites de 2010, *INSEE Analyses*, n°30, janvier 2017.

- Dans une logique de « négociation administrée », l'instauration d'une obligation de négociation triennale, au niveau de la branche et de l'entreprise, sur l'emploi des travailleurs expérimentés ;
- La mise en place d'un rendez-vous clef de mi-carrière, à 45 ans (pendant de la visite médicale de mi-carrière mise en place par la loi du 6 août 2021 sur la santé au travail), dans le but de préparer la seconde partie de carrière ;
- L'expérimentation pour cinq ans d'une nouvelle forme de contrat seniors, le contrat de valorisation de l'expérience, contrat à durée indéterminée ouvert en cas de recrutement d'un demandeur d'emploi de 60 ans ou plus (ou 57 ans ou plus en cas d'accord de branche le prévoyant). Dans le cadre de ce contrat, le salarié peut être mis à la retraite d'office à l'âge d'obtention du taux plein pour sa retraite, l'employeur étant exonéré de l'acquittement de la contribution de 30 % sur les indemnités de mise à la retraite. Pour mémoire, les précédents contrats de ce type ont suscité un recours très limité (quelques centaines d'utilisations par exemple pour le CDD seniors mis en place par un accord national interprofessionnel en 2015 et permettant le recrutement de demandeurs d'emploi de 57 ans ou plus) ;
- L'abaissement de 62 à 60 ans de l'éligibilité à la retraite progressive, qui demeure conditionnée à l'absence d'opposition de l'employeur[28]. La littérature disponible souligne les effets ambivalents des dispositifs de transition progressive de l'emploi vers la retraite, notamment pour des dispositifs qui, comme la retraite progressive, permettent un départ avant l'âge d'ouverture des droits : elle met en évidence les effets potentiellement positifs sur le taux d'emploi, mais avec une baisse du nombre d'heures travaillées, avec des effets qui peuvent se révéler globalement négatifs sur l'offre de travail[29]. Il conviendra donc d'évaluer de manière approfondie les impacts de l'élargissement de cet outil.

Avec des avancées et des ambivalences, l'impact sur le taux d'emploi des seniors de l'accord pourrait être limité en comparaison de l'effet des règles de liquidation des droits à retraite. D'autres leviers existent par ailleurs dans le champ des politiques de l'emploi.

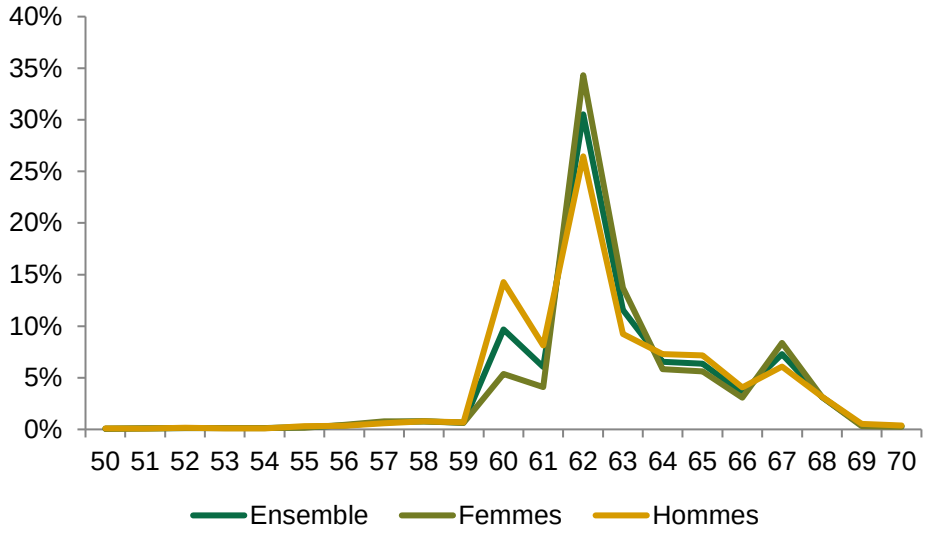
3.2. L'augmentation moyenne de l'âge de départ s'accompagne d'une diversité des âges de départ

Il existe une forte diversité des âges de départ à la retraite (cf. graphique 13), qui dépend non seulement (i) des grands paramètres du système et de leur évolution, comme l'âge d'ouverture des droits (AOD), la durée d'assurance requise, l'âge d'annulation de la décote (AAD), mais aussi (ii) des évolutions liées au marché du travail et à l'entrée dans la vie active, ainsi que (iii) des dispositifs spécifiques permettant de déroger aux âges de droit commun.

[28] L'employeur peut s'opposer à la demande en cas d'incompatibilité avec l'activité économique de l'entreprise. Le refus doit être motivé.

[29] Hippolyte d'Albis, Les seniors et l'emploi, *Les presses de Sciences Po, Sécuriser l'emploi*, 2022, pages 87-88.

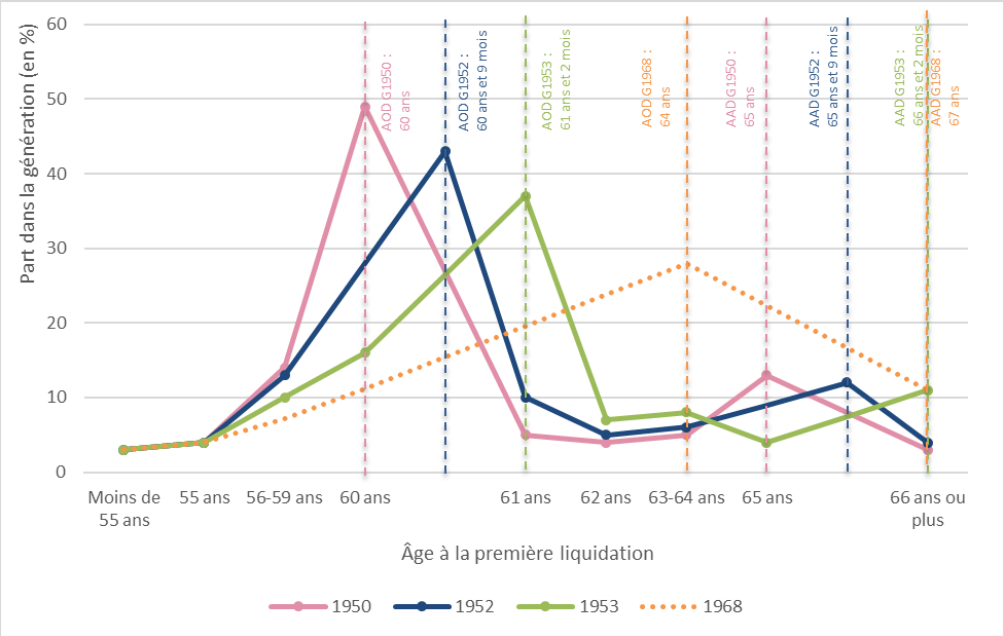
Graphique 13 : Taux de nouveaux retraités par âge en 2023



Source : Rapport de juin 2025 du COR.

L'âge effectif de départ à la retraite augmente à mesure que l'âge d'ouverture des droits augmente (cf. graphique 14). Ainsi, les effets de la réforme des retraites de 2010, qui a progressivement augmenté l'âge légal de 60 à 62 ans à partir de la génération née en 1951, se matérialisent par un décalage de l'âge d'entrée en jouissance de la pension. Avec un âge d'ouverture des droits fixé à 60 ans, un peu moins de la moitié des assurés de la génération 1951 partait à la retraite à cet âge. Pour la génération née en 1953, le pic de liquidation autour de l'âge d'ouverture des droits se décale autant que ce dernier recule. Toutefois, ce pic est moins prononcé en raison d'un déport des assurés vers les dispositifs de départ anticipé.

Graphique 14 : parts des assurés par âge de liquidation et par génération

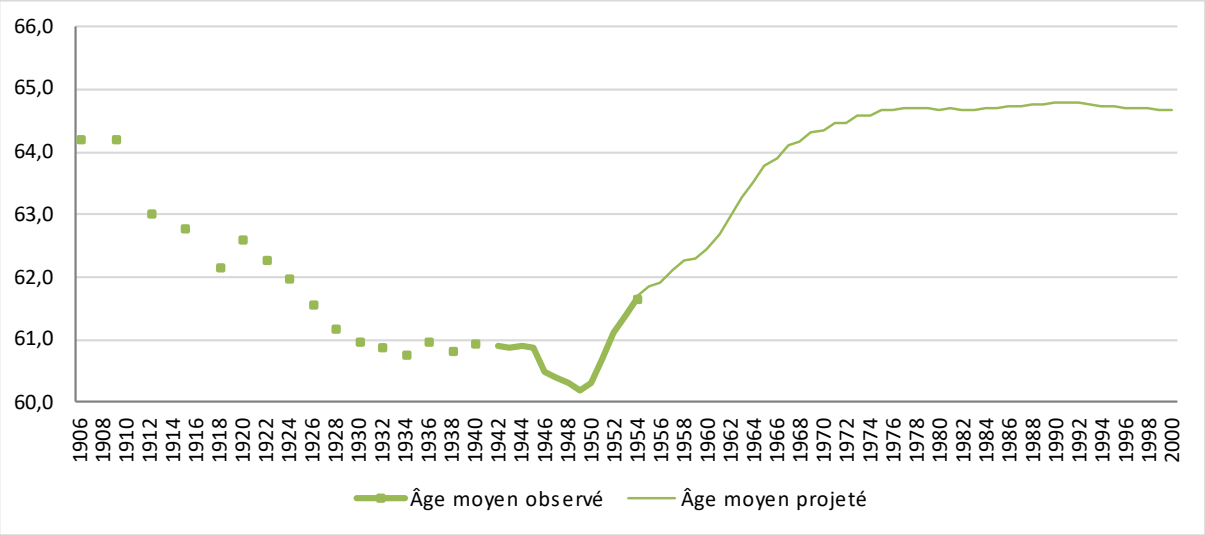


Note : Les données sous-jacentes au graphique correspondent à la part des effectifs liquidant l'année de leur nième anniversaire. Pour la génération 1952, qui a vu son âge d'ouverture des droits (AOD) augmenter de 9 mois avec la réforme de 2010, le pic de départ s'est décalé en fin d'année, mais reste l'année du 60ème anniversaire, ce qui ne permettait pas de représenter graphiquement ce décalage. A des fins illustratives, le choix a conventionnellement été fait de représenter graphiquement ce décalage, et donc de positionner les pics de départ à l'AOD et à l'âge d'annulation de la décote (AAD) de cette génération à respectivement 60,5 ans et 65,5 ans.

Une courbe stylisée a été ajoutée pour la génération 1968 afin d'illustrer les effets de la réforme des retraites 2023 sur la répartition des liquidations par âge une fois montée en charge. Elle ne présage pas de la répartition des âges de liquidation qui sera observée in fine, et a été ajoutée à titre illustratif.
Source : DREES, EIR 2020 - Calculs DSS.
Champ : retraités de droits directs résidant en France.

La réforme de 2023 contribue à nouveau à reculer l'âge moyen de départ à la retraite. Cet effet est amplifié par l'augmentation de la durée de scolarisation et des études, décalant l'âge d'entrée dans la vie active. Ainsi, le COR projette que l'âge moyen de départ à la retraite se stabiliserait ensuite autour de 64,7 ans à partir des générations nées dans les années 1975 (cf. graphique 15).

Graphique 15 : Âge moyen de départ, par génération



Source : Rapport de juin 2025 du COR.

Les départs anticipés à la retraite[30], qui représentaient 37 % des types de départ en 2020 (cf. graphique 16), peuvent aujourd'hui être liés :

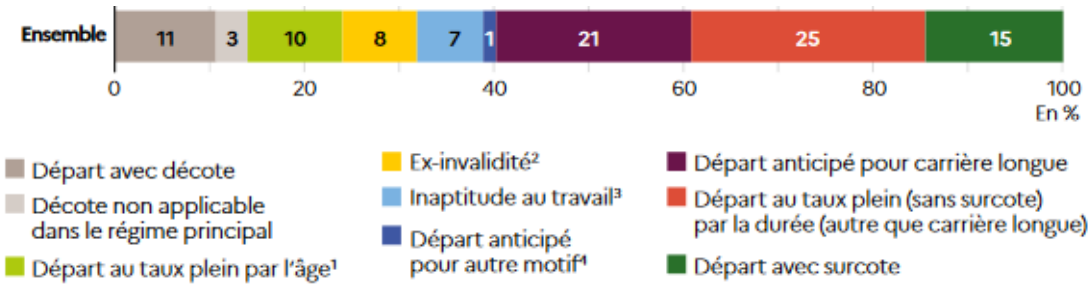
- à l'état de santé de l'assuré, puisque sont possibles pour des raisons de santé :
  - un départ à partir de 55 ans pour les travailleurs handicapés (RATH) : s'ils ont cotisé pendant une certaine durée alors qu'ils justifiaient d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % ;
  - un départ entre 60 et 62 ans au titre de l'incapacité permanente : les assurés doivent justifier d'un taux d'incapacité permanente (IP) d'au moins 10 %, résultant d'un accident de travail (AT) ou d'une maladie professionnelle (MP). L'âge de départ est de 60 ans lorsque le taux d'incapacité permanente est supérieur à 20 % ;
  - un départ à 62 ans au titre de l'inaptitude au travail, qui concerne à la fois les assurés présumés inaptes, c'est-à-dire les bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ainsi que les assurés reconnus inaptes au travail par le médecin conseil de la sécurité sociale ;
  - un départ anticipé à 60 ans pour les travailleurs de l'amiante : s'ils ont atteint la durée d'assurance requise, ils peuvent prétendre à leurs droits à la retraite à partir de 60 ans. Par ailleurs, l'âge d'annulation de la décote (AAD) est abaissé à 65 ans.

[30] Ces dispositifs dérogatoires emportent automatiquement l'annulation de la décote et, le cas échéant, le bénéfice des *minima* de pension.

- à l'exposition à des facteurs d'usure professionnelle. En effet, depuis 2014, les assurés du régime général peuvent utiliser les points accumulés sur leur compte professionnel de prévention (C2P) pour partir avant l'âge d'ouverture des droits de droit commun. L'âge de départ de l'assuré peut être abaissé d'un trimestre pour 10 points, dans la limite de 62 ans.
- à la précocité et à la durée de leur carrière (dispositif dit « carrières longues ») dans la mesure où un assuré qui a atteint la durée d'assurance requise de sa génération, peut liquider sa pension à l'un des âges suivants :
  - 58 ans s'il a validé cinq (ou quatre[31]) trimestres avant ses 16 ans ;
  - 60 ans s'il a validé cinq (ou quatre) trimestres avant ses 18 ans ;
  - 62 ans s'il a validé cinq (ou quatre) trimestres avant ses 20 ans ;
  - 63 ans s'il a validé cinq (ou quatre) trimestres avant ses 21 ans.

  Ce dispositif bénéficie en premier lieu aux assurés ayant cotisé pendant toute leur carrière (bien que des aménagements existent pour tenir compte, de manière limitée, de certaines périodes pendant lesquelles l'assuré a connu des interruptions d'activité : éducation des enfants, maladie, chômage).

Graphique 16 : Répartition des retraités de la génération née en 1953, selon le type de départ dans le régime de base principal, en 2020



Source : DREES, Les retraités et les retraites, édition 2024.

Les départs anticipés représentent entre 30 et 40% des départs des générations nées dans les années 1960.

Il est établi que les ex-invalides et inaptes se caractérisent par une espérance de vie nettement plus faible que les autres retraités. L'espérance de vie des invalides et inaptes est inférieure de 5 ans pour les hommes et 4 ans pour les femmes[32].

[31] Quatre trimestres sont requis pour les personnes nées au cours du dernier trimestre de l'année.

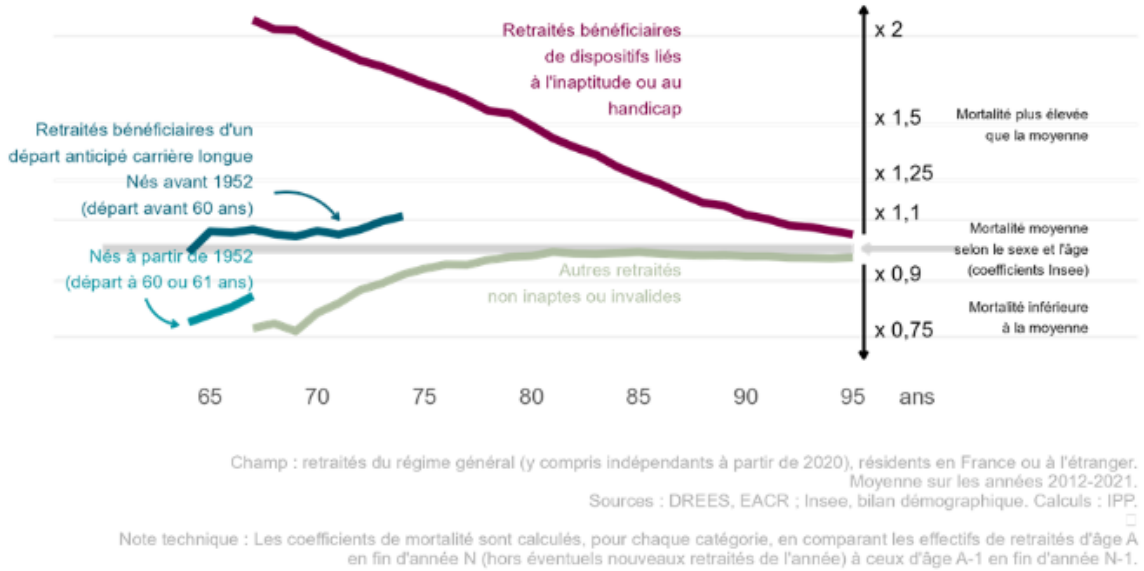
[32] Cf. Aubert, P. « Trente ans de réformes abaissant l'âge de départ à la retraite à taux plein : quelles conséquences sur les inégalités de durée de retraite ? », *Dossier de la DREES* n° 125, 2024.

En revanche, et contrairement à une idée reçue, associant trop rapidement carrières longues et pénibilité, **les personnes liquidant actuellement au titre des retraites anticipées pour carrières longues (RACL) ne présentent pas une moindre espérance de vie** (cf. graphique 17), ni un plus mauvais état de santé, ne concernent pas que les personnes les moins qualifiées et ne concernent pas de la même manière femmes et hommes. En effet :

- Tous sexes confondus, les personnes liquidant en RACL au titre des débuts de carrière avant 20 et 21 ans présentent une espérance de vie très légèrement supérieure à celle des autres retraités. *In fine*, compte tenu de leur âge anticipé de départ d'environ 3 ans par rapport à la moyenne, les RACL se caractérisent par une durée de retraite moyenne supérieure de 4 ans environ à la moyenne ;
- Les personnes liquidant au titre du dispositif RACL présentent même moins souvent des limitations que les autres[33] : les personnes partant à 60-61 ans sont 15 % à déclarer être limitées, contre 80 % des invalides-inaptes et entre 20 %-25 % pour les autres ;
- Les professions intermédiaires ou qualifiées y sont sur-représentées, les départs de droit commun à compter de l'âge d'ouverture des droits comprenant plus de personnes non qualifiées ou, de l'autre côté du gradient social, des cadres ;
- Compte tenu des conditions de carrière complète cotisée (essentiellement en emploi), ce dispositif concerne plus souvent les hommes (29 % des hommes de la génération 1953 contre 13 % des femmes). Ce dispositif concourt aux écarts d'âges moyens actuels de départ entre les deux sexes.

Il convient toutefois de préciser que la population RACL est hétérogène et recouvre des personnes dont l'âge de début d'activité est variable, et il apparaît que le surcroît d'espérance de vie est concentré sur les assurés qui ont commencé à travailler à 18, 19 ou 20 ans (et non pas à 15, 16 ou 17 ans). Cela renvoie au fait qu'il s'agit d'assurés plus diplômés et donc moins exposés à de mauvaises conditions de travail compte tenu de leur niveau de qualification.

Graphique 17 : Sur- ou sous-mortalité à chaque âge des diverses catégories de retraités



Source : billet de blog de Patrick Aubert, Les départs anticipés pour carrière longue permettent-ils de compenser une plus grande pénibilité des métiers ?

[33] « Les départs anticipés pour carrière longue devraient-ils permettre de partir à la retraite dès qu'on a cotisé la durée requise ? » note de Patrick Aubert pour le COR (séance de mars 2024).

Par ailleurs, des débats récents intervenus dans le cadre de la délégation paritaire permanente ont porté sur les **modalités de reconnaissance, par des départs anticipés, des métiers pénibles**, sans qu'un consensus puisse se dessiner *in fine* entre organisations de salariés et d'employeurs. Il convient de noter que les échanges se placent, en la matière, sur un terrain différent de celui des écarts d'espérance de vie à la retraite, faute de données disponibles. En effet, contrairement par exemple au dispositif de départ pour inaptitude et invalidité, dont l'ancienneté (1945) permet de disposer de recul pour établir des comparaisons d'espérance de vie avec les retraités « de droit commun », ce n'est pas le cas pour les deux dispositifs pensés pour prendre en compte la pénibilité au travail : la retraite anticipée pour incapacité permanente (2010) et le compte professionnel de prévention (C2P, créé en 2014 sous la forme du C3P[34])[35].

Dans le cadre de la DPP, les discussions ont principalement porté sur l'exposition aux trois facteurs de pénibilité dits ergonomiques (port de charges lourdes, exposition à des vibrations mécaniques, postures pénibles). Ces trois facteurs avaient été exclus en 2017 du compte de prévention, lors de sa transformation de C3P en C2P, pour des raisons de complexité déclarative pour les employeurs[36]. Les débats se sont cristallisés autour de deux logiques divergentes d'accès à des départs anticipés en retraite :

- Une approche de reconnaissance médicale *a posteriori*, portée par les organisations d'employeurs, dans laquelle le droit à un départ anticipé à la retraite est conditionné à la constatation par un médecin que l'exposition à un facteur de pénibilité ou d'usure professionnelle s'est traduite, avant la demande de départ à la retraite, par une dégradation de l'état de santé. Dans cette logique, une visite médicale de mi-carrière[37] permettrait d'identifier des salariés devant faire l'objet d'un suivi adapté au titre de l'exposition à un des facteurs de risque ergonomique. Ce suivi adapté devait se matérialiser, à un rythme bi ou triennal, par des visites médicales jusqu'à la fin de carrière, afin de faire le point sur les conditions d'exposition et surtout envisager des actions de formation, de reconversion professionnelle, d'adaptation de poste, de passage à temps partiel notamment. Les organisations d'employeurs proposaient également une visite médicale de fin de carrière, à 59 ans, pour les salariés en suivi adapté, qui devait permettre de procéder à des aménagements de fin de carrière ou d'orienter le salarié vers des modalités de départ anticipé reposant sur une reconnaissance médicale de la dégradation de l'état de santé ;
- Une approche de reconnaissance *a priori*, avec une déclaration par l'employeur de l'exposition à l'un des trois facteurs ergonomiques, portée par les organisations de salariés. Cette logique, conforme à celle applicable aux six facteurs de risque actuellement intégrés dans le C2P[38], repose sur le principe d'une reconnaissance de l'exposition en elle-même à un facteur de risque, considérant : i) que c'est l'exposition à la pénibilité d'un métier en soi qu'il convient de réparer ; ii) que les conséquences sur l'état de santé de cette exposition peuvent se déclencher postérieurement au départ à la retraite. Les organisations de salariés ne contestaient pas l'approche médicale proposée par les organisations d'employeurs, mais la considéraient comme insuffisante et conditionnaient un accord global à des possibilités de départ anticipé à la retraite au titre des facteurs de risque ergonomique dans le cadre du C2P.

---

[34] Compte personnel de prévention de la pénibilité.

[35] Les effets de l'exposition à des facteurs de pénibilité sur l'état de santé sont cependant documentés dans la littérature internationale. Voir notamment sur ce sujet : « Les effets de la pénibilité sur la santé et leur prise en compte dans le système de retraite actuel. Une synthèse de la littérature et des rapports d'évaluation récents », Secrétariat général du COR, mars 2023.

[36] En parallèle de la suppression d'une cotisation additionnelle variant par employeur en fonction du nombre de salariés exposés à un ou plusieurs facteurs de pénibilité.

[37] Prévue par la loi du 6 août 2021 sur la santé au travail.

[38] Travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, bruit, températures extrêmes, milieu hyperbare, travail répétitif.

Il convient de souligner, à ce titre, que le jury citoyen a fait part, dans son avis annexé, de sa préférence pour une approche médicale *a posteriori*.

Par ailleurs, une convergence a pu se dessiner lors des négociations concernant un point qui avait été considéré comme problématique par les organisations d'employeurs depuis la mise en place du C3P en 2014, à savoir les modalités déclaratives de l'exposition aux facteurs ergonomiques. Le schéma discuté pour répondre à ces difficultés repose sur deux étapes :

- L'identification de métiers présumés pénibles au titre des trois facteurs de risque ergonomique *via* l'exploitation des données d'accidents du travail et de maladies professionnelles de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP)[39].
- La possibilité pour l'employeur de lever cette présomption de pénibilité pour ses salariés effectuant ces métiers, s'il estime avoir mis en œuvre l'ensemble des mesures de prévention listées par la branche ou l'entreprise comme nécessaires pour écarter l'exposition au risque[40].

3.3. Comment les retraités pourraient-ils contribuer au redressement financier du système de retraite ?

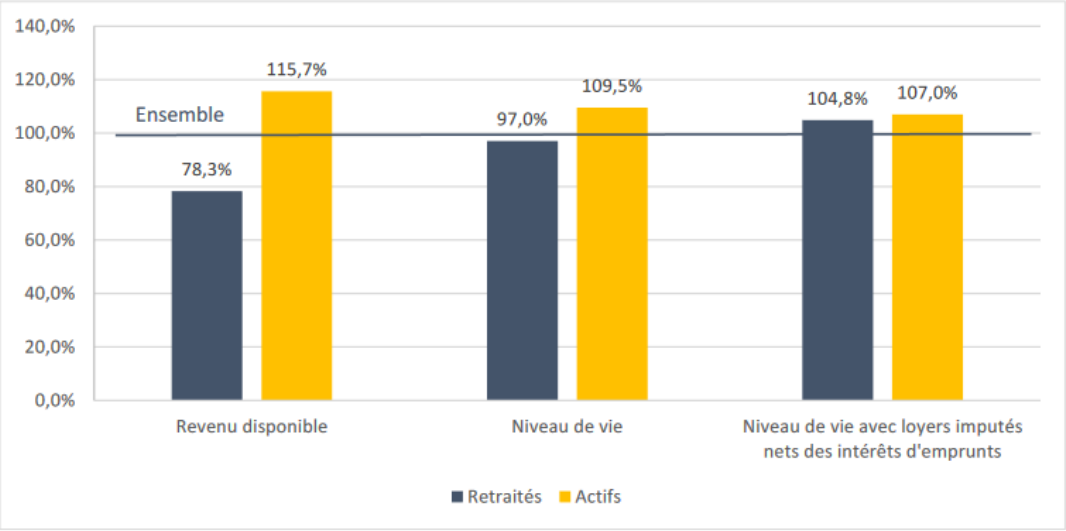
Les retraités ont un niveau de vie par unité de consommation équivalent à celui de l'ensemble de la population en 2022 (cf. graphique 18), ce qui peut paraître en décalage avec les opinions les plus fréquentes. Ce niveau de vie reste inférieur à celui des seuls actifs. Le niveau de vie moyen des femmes retraitées est légèrement inférieur à celui des hommes retraités : il représentait 95,4 % de celui de l'ensemble de la population contre 100,5 % pour les hommes retraités. Le niveau de vie relatif de personnes âgées de 65 ans résidentes en France est l'un les plus élevés d'Europe : si l'Italie et l'Espagne présentent des taux équivalents ou un peu supérieurs à la France, plusieurs des pays suivis par le COR ont des taux compris entre 80 et 90 %.

En outre, les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement que les actifs ou que l'ensemble de la population et ont ainsi moins souvent à payer un loyer. En 2022, le niveau de vie des retraités avec loyers imputés serait alors de 4,8 % plus élevé que celui de l'ensemble de la population, soit un niveau très proche de celui des actifs.

[39] En se fondant sur les AT et MP reconnus à la suite de troubles musculosquelettiques, qui sont largement la conséquence d'une exposition à des facteurs de risques ergonomiques.

[40] Le salarié bénéficiant d'un droit au recours contre la décision de l'employeur.

Graphique 18 : Niveau de vie individuel relatif des retraités et des actifs en 2022 (100 % pour l'ensemble des ménages)

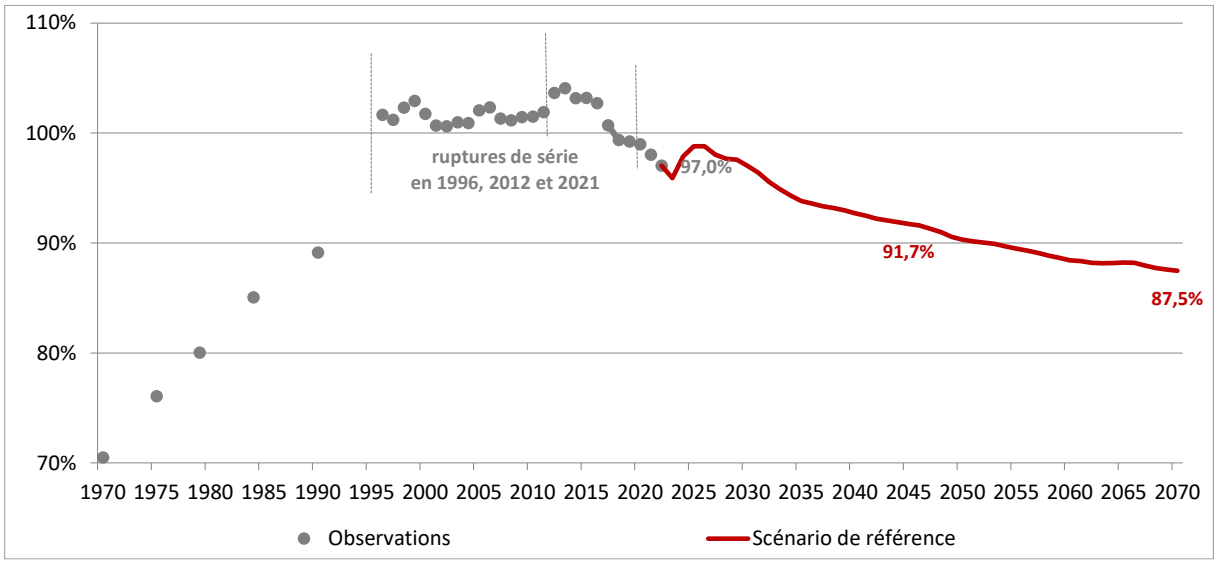


Source : Rapport de juin 2025 du COR.

Pour ces raisons, plusieurs propositions de mise à contribution des retraités au redressement des finances publiques en général, et du système de retraite en particulier, ont été évoquées dans le débat public récemment, y compris dans les discussions des partenaires sociaux au sein de la délégation paritaire permanente : une sous-indexation des pensions (c'est-à-dire une indexation nulle ou inférieure à l'inflation), une suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions pour le calcul de l'impôt sur le revenu, une hausse de certains taux de CSG sur les pensions.

Les projections du COR prévoient déjà une décroissance du niveau de vie relatif des retraités, qui devrait atteindre 87,5 % à l'horizon 2070 (cf. graphique 19), dans la mesure où les pensions progresseraient moins que les revenus moyens des actifs, lesquels bénéficieraient des gains de productivité.

Graphique 19 : Niveau de vie relatif des retraités (niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population) observé et projeté dans le scénario de référence



Source : Rapport de juin 2025 du COR.

Les différentes possibilités de mise à contribution des retraités qui ont été évoquées dans le débat public appellent les remarques suivantes du CSR :

- Une réduction, limitée dans le temps, de l'évolution du pouvoir d'achat des retraités pourrait être perçue comme une manière d'anticiper une évolution projetée de convergence vers la situation des autres pays européens ;
- L'activation de ce levier doit s'accompagner d'une réflexion sur la cible souhaitable en termes de niveau de vie relatif des retraités et des actifs ;
- Des mesures en prélèvement obligatoire affectant spécifiquement les retraités peuvent être envisagées dans un contexte de tension sur les finances publiques mais ne relèvent pas de considérations propres au système de retraite. À cet égard, une modification de l'impôt sur le revenu acquitté par les retraités ou l'augmentation de la CSG applicable aux revenus de remplacement génèreraient des recettes qui ne sont pas affectées aux régimes de retraite ; s'il était décidé d'en faire bénéficier les régimes de retraite, cela nécessiterait des transferts de recettes affectant la lisibilité et à terme le pilotage du système de retraite ;
- Même s'il est légitime de rechercher des mesures d'équité, tous les instruments ne permettent pas de faire contribuer différemment les retraités en fonction de leurs revenus. Si une mesure sur l'impôt sur le revenu est la plus juste en la matière, une mesure affectant les taux de CSG (définis selon le revenu fiscal de référence du foyer - cf. tableau 1) dépend de seuils préexistants. En outre, le CSR recommande la plus extrême prudence en matière de sous-indexation différenciée des pensions compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui exige, en raison du caractère contributif des régimes d'assurance vieillesse et de l'inégalité de traitement entre retraités qu'elle entraîne, qu'une telle différenciation soit d'une ampleur limitée (le Conseil a validé une dizaine d'euros d'écart après lissage) et exceptionnelle (après avoir validé une première revalorisation différenciée votée en 2014, le Conseil en a de nouveau validé une en 2020, soit 5 ans après).

Le CSR rappelle par ailleurs que les retraités sont sous-représentés parmi les personnes les plus modestes et très légèrement surreprésentés parmi celles possédant un niveau de vie intermédiaire. En effet, en 2021, 15 % d'entre eux ont un niveau de vie inférieur à 1 300 euros par mois, soit le seuil en dessous duquel se situent les 20 % des Français les plus pauvres. À l'inverse, entre 20 % et 22 % des retraités se situent dans chacun des autres quintiles de niveau de vie. Les niveaux de vie des retraités sont par ailleurs moins dispersés que ceux de l'ensemble de la population[41] et leur taux de pauvreté est plus faible, et moins dynamique entre 2022 et 2023[42].

Tableau 1 : Taux des prélèvements applicables et distribution des pensions par tranche de CSG

Contribution et distribution	Taux zéro	Taux réduit	Taux intermédiaire	Taux normal
CSG	Exonération	3,8 %	6,6 %	8,3 %
CRDS	Exonération	0,5 %	0,5 %	0,5 %
CASA	Exonération	Exonération	0,3 %	0,3 %
Cotisation maladie	Exonération	Exonération	1 % sur les retraites complémentaires	1 % sur les retraites complémentaires
Contributions totales (retraites de base)	**Exonération**	**4,3 %**	**7,4 %**	**9,1 %**
Proportion de retraités concernés	**23 %**	**13 %**	**31 %**	**32 %**
Proportion des pensions versées	**13 %**	**10 %**	**30 %**	**47 %**

Source : DSS.

[41] À ce sujet, voir le panorama de la DREES sur « les retraités et les retraites », édition 2024.

[42] « Taux de pauvreté et inégalités s'accroissent fortement », Insee, 7 juillet 2025.

Enfin, et même si cela est accessoire pour le pilotage du système de retraite, on peut noter qu'à rendement équivalent ayant le même effet sur le niveau de vie moyen des retraités, une mesure de sous-indexation des pensions versées et une mesure augmentant les prélèvements sur les pensions n'ont pas le même effet sur l'indicateur de taux de rendement interne (TRI) du système de retraite : la première abaisse le TRI (les retraités vont percevoir moins de pensions cumulées au cours de leur retraite), au contraire de la seconde qui n'a pas d'impact sur le TRI (son calcul repose sur le montant des pensions avant prélèvement). Le suivi du taux de rendement interne (qui ne fait pas partie des indicateurs analysés par le CSR) devrait donc systématiquement être complété par l'indicateur de niveau de vie.

3.4. Développer la capitalisation n'exonère pas de mesures de redressement des régimes par répartition

Le CSR a souhaité revenir brièvement, dans le cadre du présent avis, sur le récent retour, dans la littérature[43] et dans le débat public, de discussions sur l'opportunité du développement de retraites par capitalisation, de manière complémentaire à la répartition ou en substitution partielle de celle-ci.

Il convient en premier lieu de rappeler les grands termes du débat :

- Dans un système par répartition, les cotisations prélevées sur les rémunérations des actifs financent le versement contemporain des pensions aux retraités. Dans un système par capitalisation, les actifs constituent une épargne par le biais de leurs cotisations, épargne investie dans des actifs financiers qui leur sera reversée avec les produits correspondants au moment de la liquidation de leur retraite ;
- Des formes de retraite par capitalisation existent déjà dans le système de retraite français, et prennent plusieurs formes :
  - Facultative avec les plans d'épargne retraite individuelle (PERIN) ou collective, au niveau de la branche, de l'entreprise (c'est le cas par exemple des plans d'épargne retraite collective (PERCOL)) voire au niveau national. Il s'agit ici d'épargne retraite individuelle ou collective ;
  - Obligatoire, comme dans le cas du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) ou du régime complémentaire des pharmaciens.
- Les fonds de réserve, tels qu'en France le fonds de réserve des retraites (FRR) mis en place pour lisser les effets du passage à la retraite de la génération du baby-boom, ne peuvent être strictement assimilés à une logique de capitalisation. En effet, les sommes collectées ne viennent pas alimenter une épargne qui serait en quelque sorte détenue par les financeurs de ces fonds : il n'existe pas de logique d'acquisition individuelle de droits dans cette approche. On parle ici habituellement de « répartition provisionnée ».

Ces débats sur la retraite par capitalisation ont notamment fait l'objet d'échanges au premier semestre 2025 au sein de la délégation paritaire permanente. Les deux grandes approches possibles du sujet, *via* le renforcement des outils d'épargne retraite existants ou à travers l'évolution plus structurante de la mise en place d'un étage de capitalisation obligatoire. Les partenaires sociaux se sont accordés, dans le cadre de la DPP, sur le caractère complémentaire que devrait revêtir en tout état de cause un recours à la capitalisation, le système de retraite français demeurant majoritairement fondé sur la répartition. Un consensus n'a pu être trouvé en revanche sur les deux grandes options précitées.

[43] Voir notamment : Didier Blanchet, Individualisme et solidarisme dans le système de retraite : que reste-t-il du débat répartition versus capitalisation ?, *Regards*, 2023, n°62 ; Bertrand Martinot, La capitalisation : un moyen de sortir par le haut de la crise des retraites ?, *Fondation pour l'innovation politique*, novembre 2024 ; Eric Weil, La retraite par capitalisation obligatoire : l'obstacle du coût de la transition, *La grande conversation, Terra nova*, 19 mai 2025.

Les avantages prêtés à un système de retraite par capitalisation sont de plusieurs ordres :

- La capitalisation impliquerait une moindre dépendance au risque démographique que la répartition qui est vulnérable au vieillissement démographique dans la mesure où ce sont les actifs qui financent les pensions des actuels retraités. Cette approche doit cependant être largement nuancée, dans la mesure où :
  - les deux types de régimes sont également dépendants d'une augmentation de l'espérance de vie ;
  - les facteurs travail et capital sont partiellement complémentaires : une économie vieillissante verra donc le rendement du capital se dégrader également, altérant le bénéfice de la capitalisation. Une alternative consiste dans un tel cas à aller chercher du rendement financier dans d'autres économies, notamment en développement, et de manière globale sur des actifs à risque, avec la conséquence de ne pouvoir concilier entièrement cette recherche de rendement avec le financement de l'économie nationale et d'obérer l'objectif d'un système souverain ;
- La capitalisation génèrerait un meilleur rendement que la répartition. Si les études historiques disponibles confirment plutôt cette hypothèse[44], il convient toutefois de souligner l'importance de prendre en compte au juste niveau les contreparties en termes de volatilité comme de frais de gestion. Surtout, un tel argument repose nécessairement sur une forme de pari quant aux évolutions futures du rendement du capital, immobilier comme financier ;
- La capitalisation présenterait l'avantage d'orienter des ressources vers le financement de l'économie. Il est généralement mis en avant au regard de cet argument :
  - que la question du financement de l'économie nationale peut trouver des réponses plus directes par une meilleure allocation de l'épargne existante (l'épargne des ménages étant en France relativement élevée sur longue période et pouvant être mieux orientée vers le financement du tissu productif et de l'innovation) ;
  - qu'il existe potentiellement un arbitrage à réaliser entre la recherche de rendements financiers pour tirer tout le parti d'un système par capitalisation, ce qui peut impliquer d'aller chercher de la performance à l'international, et l'objectif de financement de l'économie nationale.

Le CSR n'a pas à trancher entre avantages et inconvénients d'un recours accru à des formes de capitalisation. Mais pour le besoin du présent avis, il lui parait important de mentionner en tout état de cause la question majeure de la transition vers davantage de capitalisation puisque les nouvelles cotisations des actifs à un régime par capitalisation ne sont pas substituables aux financements nécessaires à la couverture des pensions des retraités actuels du système par répartition. Dans tous les cas, le recours accru à la capitalisation ne peut pas constituer à court terme une réponse au déséquilibre de notre système par répartition, et peut même avoir pour effet de détourner des ressources du financement des régimes. Enfin, le CSR rappelle que tous les objectifs mentionnés *supra* ne peuvent pas être poursuivis en même temps avec la seule capitalisation. Recherche de rendement, préservation de la volatilité, financement de l'économie nationale, investissements souverains constituent autant d'objectifs qui ne sont pas forcément conciliables avec un seul outil dont l'objectif principal reste de verser des retraites aux anciens actifs.

[44] Cf. études précitées de Bertrand Martinot et Eric Weil, qui citent certains travaux de recherche en la matière.

4. Le CSR formule une recommandation pour ramener le système à l'équilibre en 2030

S'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, le CSR « *adresse au Parlement, au Gouvernement, aux caisses nationales des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, aux services de l'État chargés de la liquidation des pensions et aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires des recommandations, rendues publiques, destinées à garantir le respect des objectifs* ».

Ces recommandations portent « *notamment* » sur « *l'évolution de la durée d'assurance requise pour le bénéfice d'une pension sans décote* », « *les transferts du Fonds de réserve pour les retraites vers les régimes de retraite* », « *le niveau du taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire* », « *l'affectation d'autres ressources au système de retraite, notamment pour financer les prestations non contributives* ».

Ces recommandations ne peuvent tendre à « *augmenter le taux de cotisation d'assurance vieillesse, de base et complémentaire, au-delà de limites fixées par décret* », soit 28 % pour un salarié non cadre, ni à « *réduire le taux de remplacement assuré par les pensions, tel que défini par décret, en deçà de limites fixées par décret* », soit deux-tiers pour le cas-type de salarié non cadre décrit plus haut.

4.1. Le CSR considère que l'objectif de pérennité financière du système de retraite par répartition n'est pas respecté

Le CSR considère que l'objectif de pérennité financière du système de retraite par répartition, fixé par l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, n'est pas respecté.

Cet objectif de pérennité financière est apprécié par le comité à la lumière de l'indicateur fixé par le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif aux soldes des régimes de retraite obligatoires projetés sur 25 ans.

Comme indiqué en partie 1, le solde du système de retraite est déficitaire de -0,5 point de PIB par an en moyenne sur les 25 prochaines années. Entre 2025 et 2030, le solde estimé par le COR (hors résultat financier) est compris entre -0,1 et -0,2 point de PIB. Ce solde se dégrade continûment entre 2030 et 2050, passant à -1,1 point de PIB dans le scénario de référence.

Sur le périmètre des régimes de base (y compris le Fonds de solidarité vieillesse[45]), le déficit de la branche vieillesse se dégrade entre 2025 et 2029, malgré l'apport de nouvelles ressources (dont la hausse de 3 points par an de la cotisation employeur à la CNRACL entre 2025 et 2028). À l'horizon 2029 le déficit atteindrait 5,9 Md€[46]. Ce solde bénéficierait des dispositions de la réforme des retraites de 2023 à hauteur d'un montant global de 8,0 Md€ sur ce champ en 2028[47].

Des mesures devront être prises dans l'avenir pour remettre le système de retraite sur une trajectoire d'équilibre entre 2030 et 2050. Considérant que les mesures d'âge et de durée d'assurance prévues par la réforme de 2023 sont encore en cours de montée en charge, le CSR estime qu'il n'est pas possible ni souhaitable d'ajouter d'autres mesures structurelles dès maintenant pour répondre aux besoins de financement de la décennie 2030 – même si ces mesures devront être décidées avant 2030. En revanche, le comité considère que **les déficits de court terme, entre 2025 et 2030, doivent faire l'objet de mesures de redressement**.

---

[45] À partir de 2026, le FSV disparaît, ses recettes et dépenses étant réintégrées aux comptes de la CNAV, en application de la LFSS 2025.

[46] Source : commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2025.

[47] Source : annexe A de la LFSS pour 2025.

Le CSR formule donc une recommandation destinée à garantir l'équilibre du système de retraite au moins jusqu'à 2030.

4.2. Le CSR ne recommande pas de hausse du taux de cotisation

En 2025, le taux de cotisation à la Cnav et à l'Agirc-Arrco d'un salarié non cadre sous le plafond de la sécurité sociale est de 27,9 %. Une hausse de la cotisation employeur de 0,09 % au profit de la CNAV est prévue en 2026 (en contrepartie d'une baisse équivalente de la cotisation AT-MP) dans le cadre de la réforme des retraites de 2023.

Parmi les leviers de financement permettant le retour à l'équilibre, le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 ne permet donc pas au CSR de proposer de hausse de cotisation car le taux de 28 % est déjà atteint.

En outre, les cotisations sur les salaires sont élevées en France en comparaisons européennes[48].

Par ailleurs, ce levier a un effet récessif sur l'économie et défavorable sur le niveau de salaire. Schématiquement, une hausse de cotisation salariale pèse sur le salaire net à court terme et réduit la demande des ménages, tandis qu'une hausse de cotisation patronale augmente le coût du travail, ce qui réduit l'investissement et l'emploi ou pèse sur le salaire. Ces incidences peuvent varier en fonction des métiers et des niveaux de salaires.

Parmi les leviers que le comité peut recommander figure « *l'affectation d'autres ressources au système de retraite, notamment pour financer les prestations non contributives* ». À cet égard, le CSR souligne que la Cnav a bénéficié en 2025 de la moitié des gains liés à la réforme des allègements généraux de cotisations (à hauteur de +0,8 Md€) et de la hausse du taux de contribution sur les attributions gratuites d'actions et de stock-options (+0,4 Md€). Ce sont donc 1,2 Md€ de recettes supplémentaires dont a déjà bénéficié la Cnav de manière pérenne.

Si des recettes supplémentaires issues de hausses de prélèvements, notamment sur les compléments de salaires, ne peuvent pas être exclues, le CSR considère qu'au vu du niveau de prélèvement sur les salaires d'une part, et des enjeux liés au redressement des finances publiques hors retraites d'autre part, elles ne pourraient jouer qu'un rôle mineur dans le retour à l'équilibre du système de retraite.

4.3. Le CSR recommande *a minima* de ne pas prendre de mesure abaissant l'âge moyen de la retraite

Le CSR a souligné dans la partie 3.1 du présent avis l'impact favorable des paramètres de la retraite sur l'emploi des seniors et le taux d'emploi, et donc aussi sur la croissance les finances publiques.

En application de la réforme des retraites de 2023, l'âge d'ouverture des droits augmente progressivement de 3 mois par génération ; il atteindra 64 ans pour la génération née en 1968, en 2032. La durée d'assurance requise pour le taux plein augmente également progressivement et atteindra 43 ans pour la génération née en 1965.

[48] Voir notamment pour une synthèse récente : Cour des comptes, Impacts du système de retraites sur la compétitivité et l'emploi, avril 2025, pages 46-54.

Au-delà des conditions d'âge d'ouverture des droits et de durée d'assurance pour le taux plein, d'autres paramètres ayant un effet sur l'âge de départ ont été discutés dans le cadre de la délégation paritaire permanente, notamment l'âge d'annulation de la décote (AAD) et les conditions d'éligibilité au dispositif des carrières longues. Il a ainsi été envisagé une baisse de l'AAD de 67 à 66,5 ans, et une restriction des carrières longues pour revenir en tout ou partie sur les élargissements passés du dispositif : la première mesure conduirait à abaisser l'âge moyen de la retraite, la seconde conduirait à l'augmenter.

Le CSR considère qu'un durcissement des conditions pour bénéficier d'une retraite anticipée pour carrière longue (au regard notamment de son caractère non ciblé sur des assurés à l'état de santé dégradé) pourrait contribuer au retour à l'équilibre à l'horizon 2030, au moins pour les personnes ayant commencé à travailler à 21 ans, voire à 20 ans.

A minima, si un ensemble de mesures issues des discussions des partenaires sociaux était retenu par le Gouvernement, le CSR considère que cet ensemble de mesure ne devrait pas se traduire par une diminution de l'âge moyen de la retraite.

4.4. Le CSR recommande d'agir sur l'indexation des pensions

Le levier de la sous-indexation des pensions a été discuté par les partenaires sociaux au sein de la délégation paritaire permanente. La piste envisagée consistait en une sous-indexation de 0,8 point en 2026 puis de 0,4 point par an entre 2027 et 2030, soit une sous-indexation cumulée de 2,4 points.

Le rapport 2025 du COR illustre les baisses de pouvoir d'achat passées sur deux cas-types du secteur privé (un cadre et un non-cadre), comprises entre 4 et 5 % pour le salarié non cadre selon la génération et entre 7 et 10 % pour le cadre. Les mécanismes de revalorisation (sous-indexation ou décalage de la revalorisation) expliquent environ 70 % de la perte de pouvoir d'achat du cadre et 90 % du non-cadre, le solde s'expliquant par des hausses de prélèvement, notamment de CSG. Cela montre que les pouvoirs publics (régime de base) et les partenaires sociaux (régime complémentaire) ont déjà eu recours à des sous-indexations pour le pilotage financier des régimes.

Après avoir été légèrement supérieur à 100 % dans la décennie 2010, le niveau de vie des retraités représente 97 % de celui de l'ensemble de la population en 2022. Ce ratio devrait augmenter légèrement en 2023 et 2024. Son évolution est tirée vers le bas par la baisse tendancielle du taux de remplacement et les sous-indexations passées, mais elle est tirée vers le haut par l'amélioration tendancielle des carrières, notamment des femmes, et l'amélioration passée de la couverture assurée par les régimes complémentaires de retraite. Il devrait baisser progressivement mais significativement après 2030.

Le niveau de vie relatif des retraités reste élevé en comparaison européenne. Si l'Italie et l'Espagne présentent des taux équivalents ou un peu supérieurs à la France, plusieurs des pays suivis par le COR ont des taux compris entre 80 et 90 %. Par ailleurs, l'épargne des retraités semble avoir augmenté depuis 2019 (cf. INSEE[49]) davantage que celle des actifs.

Le CSR considère donc que des marges de manœuvre existent pour mobiliser le levier de la sous-indexation dans les régimes de base afin d'assurer le retour à l'équilibre du système de retraite d'ici 2030. Néanmoins, le comité voudrait formuler deux remarques appelant à la prudence :

[49] INSEE, « L'épargne des ménages au sommet », note de conjoncture, 18 juin 2025. L'étude est réalisée sur un échantillon, non complètement représentatif, de clients de la Banque Postale.

- D'une part, une sous-indexation des pensions, en réduisant le revenu disponible des retraités, a un effet récessif sur l'économie. Cet effet pourrait être limité compte tenu de leur taux d'épargne supérieur à celui du reste de la population et *a fortiori* de son augmentation récente, même si les comportements sont difficiles à prévoir ;
- D'autre part, et surtout, un système de retraite par répartition repose sur une promesse implicite entre les cotisants et les retraités de maintien d'un « niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités »[50]. Le CSR déplore l'absence de fixation dans la loi ou le décret d'un indicateur chiffré définissant cette notion de « niveau de vie suffisant », et considère que la fixation d'un objectif chiffré relève du débat social et politique. La trajectoire de baisse du niveau de vie des retraités après 2030 présentée chaque année par le COR mériterait un débat entre acteurs politiques et sociaux pour confirmer – ou non – l'acceptabilité d'un niveau de vie relatif proche de 90 % à moyen-terme.

Face à la baisse du taux de remplacement, les actifs (ou du moins une partie d'entre eux) disposent de marges de choix, notamment en prolongeant leur vie active ou en épargnant davantage. Ce n'est pas ou moins le cas pour les retraités, si la baisse du niveau de vie relatif est obtenue par la sous-indexation des pensions. Le jury citoyen, consulté par le CSR, a ainsi fait part de sa réticence face à la sous-indexation des pensions. Le jury citoyen a également insisté sur le rôle social des retraités et la redistribution intergénérationnelle vers leurs enfants et petits-enfants. Si cette appréciation correspond sans aucun doute au vécu d'un grand nombre de nos concitoyens et peut refléter, au-delà de transferts financiers, des enjeux de transmission symbolique, il serait paradoxal de prioriser le pouvoir d'achat des retraités sur celui des jeunes actifs pour préserver, voire favoriser, la solidarité intergénérationnelle.

Par ailleurs, on rappellera qu'une sous-indexation des pensions versées par l'Agirc-Arrco est prévue par les partenaires sociaux jusqu'en 2027.

Le CSR considère donc que les marges d'équilibrage financier par la sous-indexation des pensions versées par les régimes de base existent mais doivent être mobilisées avec prudence. C'est l'ensemble des instruments de pilotage, y compris le taux de remplacement, qu'il faut faire évoluer dans l'avenir. Le comité fera des propositions en ce sens dans l'avis qu'il rendra en 2026.

Le montant des pensions versées par les régimes de base atteint près de 300 Md€ en 2025, soit plus de 340 Md€ prévus en 2030. Une sous-indexation de 0,1 point représente un gain pour les régimes de 300 M€ en 2025 et de 340 M€ en 2030. Pour neutraliser le déficit de 6,6 Md€ en 2030, il faudrait sous-indexer les pensions d'un montant cumulé de 1,9 point. Toutefois, si ce montant permet d'atteindre l'équilibre du système de retraite en 2030, il ne tient pas compte d'un effet retour sur l'impôt sur le revenu et la CSG : de moindres pensions conduisent en effet à de moindres prélèvements. Si on se place sur le plan des finances publiques, pour atteindre un rendement de 6,6 Md€, le montant cumulé de la sous-indexation devrait donc être un peu plus élevé.

Par ailleurs, comme indiqué *supra*, le comité considère qu'une sous-indexation pourrait utilement s'accompagner d'une mesure de durcissement des conditions d'éligibilité à la retraite anticipée pour carrière longue.

[50] Cf. article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

Conclusion

Dans un contexte macro-économique et géostratégique mondial incitant à privilégier des hypothèses de projections prudentes, la trajectoire financière de référence du système de retraite présentée par le COR dans son rapport 2025 apparaît plus réaliste que précédemment, du fait du choix d'une hypothèse de productivité plus basse, reflétant mieux les tendances récentes.

Par ailleurs, le CSR considère que les projections de dépenses de retraite à l'horizon 2070 élaborées par le COR présentent un aléa à la hausse au vu des hypothèses, forcément conventionnelles, retenues dans certains régimes. Des variantes de sensibilité mériteraient d'être réalisées.

Sur la base de la trajectoire financière présentée par le COR dans son scénario de référence, qui présente un solde négatif de 0,5 point de PIB en moyenne sur les 25 prochaines années, le CSR formule une recommandation de rééquilibrage du système de retraite à l'horizon 2030. Au-delà, des mesures complémentaires devront être décidées avant 2030. Ce solde négatif est imputable en grande partie au régime général, dont la trajectoire financière n'est pas soutenable.

Le CSR considère que le levier de rééquilibrage le plus favorable à la croissance et aux finances publiques est l'augmentation de l'âge moyen effectif de fin d'activité. Néanmoins, tant que les paramètres d'âge et de durée déterminés par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 sont en cours de montée en charge, le levier principal d'équilibrage d'ici 2030 est l'indexation des pensions. Le CSR appelle néanmoins à donner de la visibilité aux retraités et aux cotisants sur les futures indexations et sur la cible du niveau de vie relatif des retraités par rapport à la population générale, afin de permettre aux retraités et aux actifs d'adapter leurs comportements d'épargne, et aux actifs d'adapter leurs choix de départs à la retraite.

Pour son avis 2026, le comité envisage de consacrer une journée de travail avec le jury citoyen au thème des droits familiaux et conjugaux, à la suite du rapport du COR qui sera remis fin 2025. Le CSR approfondira par ailleurs d'autres thématiques qu'il n'a pas eu le temps d'instruire pour le présent avis, en particulier des indicateurs de suivi revus et améliorés et les instruments de pilotage du système de retraite.

Annexe 1 : Avis du jury citoyen (2 juillet 2025)

En application de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, un jury citoyen accompagne dans ses travaux le CSR. Ce jury est composé de neuf femmes et de neuf hommes tirés au sort. Il communique au comité le contenu de ses discussions.

Compte tenu de la nomination du nouveau président du CSR le 28 avril et de ses nouveaux membres le 27 mai 2025, le jury citoyen n'a pu être réuni que le 2 juillet, pour échanger sur l'avis annuel qu'il a la charge d'émettre. Le prochain exercice permettra de faire précéder la réunion portant sur l'établissement de l'avis du jury citoyen par des séances thématiques et d'enrichir ainsi ses travaux. La séance du 2 juillet 2025 a été consacrée à des présentations dédiées aux grands leviers et enjeux d'actualité du système de retraite, aux travaux de la délégation paritaire permanente intervenus au premier semestre 2025 à la demande du Premier ministre, ainsi qu'aux principaux enseignements du rapport du COR de juin 2025, avant que le jury citoyen ne délibère sur le contenu de son avis.

Les membres du jury citoyen ont abordé un certain nombre de thématiques et enjeux posés par le système de retraite, ayant pu notamment être évoqués dans le cadre des négociations au sein de la délégation paritaire permanente :

- Une rationalisation des règles de **cumul emploi-retraite** est estimée utile par les membres du jury, considérant qu'un retraité qui reprend ou poursuit une activité ne se trouve pas dans la même situation qu'un retraité qui dispose des seules ressources de sa pension. Il apparaitrait ainsi équitable, tout en dégageant quelques économies pour le système de retraite, de rendre moins favorables les règles de cumul, notamment en supprimant la possibilité de cumul intégral entre des revenus d'activité et la pension de retraite à partir de l'âge d'ouverture des droits. Les propositions récemment émises par la Cour des comptes, qui prévoient une progressivité de l'écrêtement de la pension de retraite en fonction du niveau des revenus d'activité, constituent pour le jury citoyen des pistes intéressantes. Une augmentation des cotisations au-delà d'un certain niveau de rémunération a également été évoquée. L'objectif doit être de faire contribuer les assurés en cumul emploi-retraite de manière équitable au redressement du système de retraite, tout en préservant les pensionnés pour lesquels l'activité constitue un petit complément de revenu ;
- Une poursuite des efforts engagés pour développer **l'emploi des seniors**, en favorisant notamment le recours à la formation professionnelle des travailleurs expérimentés, mais aussi en accentuant la sensibilisation sur leur expertise et sur leur plus-value pour l'activité économique. La transmission des savoirs des travailleurs expérimentés aux plus jeunes doit également être encouragée. Enfin, les membres du jury citoyen se sont interrogés sur l'opportunité de mettre en place des incitations et sanctions financières adéquates pour inciter les employeurs à conserver leurs salariés seniors ou pénaliser les employeurs qui s'en séparent, et des incitations à en embaucher. Ils invitent également à éviter les effets d'aubaine induits par certains pans de la réglementation d'assurance chômage, notamment s'agissant du recours aux ruptures conventionnelles ;

- Une meilleure prise en compte de la **pénibilité des métiers** dans les règles de départ en retraite, notamment pour les trois facteurs ergonomiques (port de charges lourdes, vibrations mécaniques, postures pénibles). La reconnaissance de la pénibilité des métiers doit, pour les membres du jury citoyen, passer par une approche individuelle et médicale, afin de permettre un départ anticipé en retraite pour les personnes pour lesquelles l'exposition à la pénibilité se traduit par un état de santé dégradé. À ce titre, une visite médicale de fin de carrière pour les assurés exposés à des métiers potentiellement pénibles constituerait un levier adéquat pour orienter vers des départs dérogatoires ceux qui en ont réellement besoin. Par ailleurs, certains membres du jury citoyen se sont interrogés sur l'opportunité de réexaminer certains seuils de reconnaissance de la pénibilité, les bornes actuelles d'acquisition de points au titre du compte personnel de prévention pouvant se révéler très strictes. Enfin, les membres du jury citoyen se sont montrés sensibles à des évolutions qui permettent une prise en compte équivalente de la pénibilité des métiers entre secteur public et privé pour les professions transversales aux deux secteurs (infirmiers, aides-soignants par exemple).

Les membres du jury citoyen ont discuté des moyens de rétablir l'équilibre financier du solde de retraites, à moyen et long termes. La discussion a notamment porté sur la comparaison des trois leviers que constituent les mesures (i) conduisant à décaler l'âge effectif de départ à la retraite, (ii) minorant l'indexation des pensions et (iii) augmentant le taux de prélèvements affectés au système.

À cet égard, et même si une solution hybride conduisant à recourir cumulativement aux trois leviers a été évoquée, ceux-ci ont été envisagés de manière différenciée par le jury :

- **Dans une optique de long terme, l'augmentation progressive de l'âge de départ est plutôt acceptée par ses membres**, qui la jugent normale dans un contexte de croissance de l'espérance de vie. Ils estiment que les personnes âgées de plus de 60 ans peuvent apporter de l'expérience dans leur structure professionnelle. Toutefois, les membres ont reconnu qu'activer ce levier ne permettrait de rééquilibrer le système qu'au-delà de 2030 et que d'autres mesures devraient être mises en œuvre d'ici là. Ils ont également souligné que les mesures de relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite devaient s'accompagner de mesures tenant compte des assurés exerçant des métiers pénibles, ou en incapacité de poursuivre leur activité professionnelle ;
- A plus court terme, les membres du jury jugent pertinent de recourir aux leviers relatifs au niveau des pensions et aux cotisations, sans qu'un consensus ne se dégage sur la répartition de l' « effort » à consentir par les retraités ou les actifs et employeurs.

De manière générale, **les membres du jury n'ont pas jugé souhaitable de privilégier un ajustement *via* le levier des pensions**, dès lors que les retraités sont perçus comme ne pouvant pas augmenter leur revenu par leur travail, soutenant souvent financièrement leurs descendants, participant à la vie associative, ou devant faire face à des dépenses de prise en charge de la perte d'autonomie. Les personnes percevant une petite retraite ont spécifiquement été mentionnées comme devant faire l'objet de garanties de revalorisation. Du reste, le jury souhaite qu'une mesure d'équilibrage ne conduise pas à culpabiliser les retraités. Aussi, si une mesure de sous-indexation a pu être envisagée par le jury, c'était à la condition qu'elle ne conduise pas à un gel total de la pension.

Malgré le constat d'un coût du travail élevé en France en comparaison des pays voisins, recourir à une hausse de cotisations pour résorber le déficit du système de retraite a été mis en avant par le jury citoyen, notamment pour répartir l'effort sur davantage d'actifs, plus que sur les retraités.

En définitive, le jury citoyen appelle à mobiliser dans les prochaines années ces deux leviers en privilégiant plutôt les cotisations.

Les échanges sur le système de retraite par capitalisation, ses avantages et ses inconvénients par rapport à la répartition, ses conditions de succès ou ses éventuelles modalités ont été fournis. Le jury a reconnu qu'un tel système n'était pas substituable à l'actuel système par répartition. **Les membres ont, dans l'ensemble, plaidé pour introduire des outils renforçant la capitalisation dans le système de retraite afin de dégager des marges supplémentaires pour le financement des pensions futures, sans en dessiner les contours précis**. Le conflit d'objectifs entre recherche de rendement, diversification du risque et soutien à l'économie nationale a été évoqué sans pour autant être tranché. Enfin, le jury a rappelé qu'un système par capitalisation facultatif était source d'inégalité d'accès, réservé aux plus aisés ou aux salariés des plus grandes entreprises. À cet égard, le jury a appelé à un renforcement de l'éducation financière de la population en général.

Annexe 2 : Missions du Comité de suivi des retraites

Placé auprès du Premier ministre, le CSR 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 CSR 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.

Quatre objectifs du système sont précisés au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. L'atteinte de chacun de ces objectifs s'apprécie à partir d'**indicateurs de suivi** précisés à l'article D. 114-4 05 du même code :

- **Objectif n° 1 : le versement de pensions en rapport avec les revenus tirés de l'activité,** qui s'apprécie à travers :
  - 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 1er tercile de la distribution des salaires.
- **Objectif n° 2 : 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, qui s'apprécie à travers :
  - 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 ;
- **Objectif n° 3 : 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, qui s'apprécie à travers :
  - 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 ;
- **Objectif n° 4 : 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, qui s'apprécie à travers :
  - les soldes comptables des régimes projetés sur 25 ans, dans le cadre macroéconomique retenu par le Programme de stabilité en cours.

L'avis s'appuie notamment sur les résultats donnés par les indicateurs présentés *supra* et 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.

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

2. Les recommandations

Encadrées par le législateur, elles portent sur :

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

Les recommandations ne peuvent avoir pour effet de faire baisser les taux de remplacement **en deçà de limites déterminées par décret**. L'article D. 114-4-0-14 précise que les mesures recommandées ne peuvent conduire à diminuer en deçà des deux tiers 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 CSR rendant, au plus tard, un an après publication de celles-ci, un avis public sur leur suivi.

3. Le jury citoyen

Le CSR 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 CSR soumette ses orientations au jury, qui en débat oralement et communique en retour au comité « le contenu de ses discussions ».

4. Missions additionnelles découlant de la réforme de 2023

L'article 18-I de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 a ajouté une mission supplémentaire au CSR, celle de vérifier que le montant de la majoration prévue au premier alinéa de l'article L. 351-10 du code de la sécurité sociale 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.

À terme, cette loi a aussi chargé le CSR d'une évaluation plus complète des effets de la réforme, à conduire d'ici 2027 : son article 10 (XXVII) indique qu'« *avant le 1er 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* ».

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Conseil d'orientation des retraites :

- M. Gilbert CETTE, président
- M. Emmanuel BRETIN, secrétaire général
- Mme Frédérique NORTIER-RIBORDY, chargée de mission, coordinatrice du rapport annuel
- M. Jean-Jacques MARETTE, personnalité qualifiée

Direction du budget :

- Mme Elise DELAITRE, sous-directrice, sixième sous-direction
- M. Olivier DUFREIX, adjoint à la sous-directrice, sixième sous-direction
- Mme Anaïs MATEOS, cheffe du bureau des retraites et des régimes spéciaux
- M. Adrien MANAS, adjoint à la cheffe du bureau des retraites et des régimes spéciaux

Direction de la sécurité sociale :

- M. Pierre PRIBILE, directeur
- M. Morgan DELAYE, chef de service
- Mme Delphine CHAUMEL, sous-directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- M. Hedi BRAHIMI, adjoint à la sous-directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- M. Harry PARTOUCHE, sous-directeur des études et des prévisions financières

Etablissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFP) :

- M. Vincent LIDSKY, président
- M. Régis PELISSIER, directeur
- Mme Catherine VIALONGA, directrice de la gestion technique et financière

Institut des politiques publiques :

- M. Patrick AUBERT, expert senior

Annexe 4 : Composition du Comité de suivi des retraites

Membres du Comité :

- M. Franck VON LENNEP, président
- Mme Marie CHANCHOLE
- M. Jean-Luc MATT
- M. Louis-Paul PELÉ
- Mme Alexandra ROULET

Rapporteurs :

- M. Denis LE BAYON
- M. Pierre PRADY

Assistante :

- Mme Isabelle MANBON