



COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

Avis 2026

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION.....	10
1. SUIVI DE LA RECOMMANDATION DU CSR FIGURANT DANS SON AVIS 2025.....	11
2. DISCUSSION DES HYPOTHÈSES DE PROJECTIONS DU COR.....	12
2.1. Le choix de nouvelles hypothèses démographiques constitue la principale évolution des projections en 2026.....	12
2.2. Les hypothèses économiques de court et long termes évoluent peu	15
2.3. Les hypothèses d'indexation de l'AGIRC-ARRCO sont revues dans le sens préconisé par l'avis du CSR de 2025	16
2.4. Des progrès sensibles ont été réalisés sur la présentation des hypothèses de la fonction publique, conformément à l'avis du CSR de 2025, mais l'hypothèse de stabilité de la part des contractuels interroge	17
2.5. La suspension de la réforme des retraites de 2023	18
3. LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DU SYSTÈME DE RETRAITE.....	19
3.1. La trajectoire dans le scénario central du COR et les variantes.....	19
3.2. La trajectoire par régime présente de forts contrastes.....	25
4. LES INDICATEURS SUR LE NIVEAU ET LA DURÉE DE VERSEMENT DES PENSIONS	28
4.1. Commentaires sur les indicateurs suivis.....	28
4.2. Discussion des modifications possibles à apporter aux indicateurs suivis	34
5. LE CSR RÉITÈRE SA RECOMMANDATION DE SOUS-INDEXER LES PENSIONS POUR RAMENER LE SYSTÈME DE RETRAITE À L'ÉQUILIBRE D'ICI 2030	38
6. RÉFLEXIONS ET PROPOSITIONS SUR LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE DU SYSTÈME DE RETRAITE	39
6.1. Les enjeux du pilotage.....	39
6.2. Les leviers de pilotage.....	42
6.3. Instaurer une règle d'or.....	47
6.4. Inscrire le respect de la règle d'or et de l'augmentation du taux d'emploi des seniors dans l'exercice de la gouvernance.....	48
6.5. Confier davantage de responsabilités aux partenaires sociaux dans le pilotage des retraites ?.....	49
ANNEXE 1 : AVIS DU JURY CITOYEN	52
ANNEXE 2 : ANALYSE DES CONDITIONS JURIDIQUES DU PILOTAGE DU RÉGIME GÉNÉRAL PAR LES PARTENAIRES SOCIAUX	55
ANNEXE 3 : MISSIONS DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES.....	64
ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	67
ANNEXE 5 : COMPOSITION DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES	68

SYNTHESE

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 formulant, le cas échéant, des recommandations destinées à garantir le respect de ces objectifs.

Le présent avis se réfère au rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR) rendu public le 11 juin 2026. Dans son appréciation sur les indicateurs du système de retraite, cet avis porte sur les projections des retraites selon la législation et 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 2026 les éléments actuellement en débat sur le pilotage des régimes de retraite.

Les perspectives financières du système de retraite sont préoccupantes

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

S'agissant de la démographie, le COR retient traditionnellement le scénario central de l'Insee et ses variantes. L'Insee a sensiblement révisé cette année ses hypothèses de projection de la population d'ici 2070 : une espérance de vie toujours en hausse mais un peu moins que dans la projection précédente, et surtout une natalité nettement plus basse et un solde migratoire nettement plus élevé.

Il s'agit de projections et non de prévisions ; elles sont établies par l'Insee en consultant des experts et en retenant un scénario moyen entre les opinions de ces derniers. Elles sont inévitablement entachées d'une grande incertitude : la chute de la fécondité va-t-elle se poursuivre ou se stabiliser ? La hausse récente du solde migratoire est-elle pérenne ? La mise en avant d'un scénario de référence par le COR contribue à la clarté des débats sur les retraites et doit donc être saluée. Ce scénario de référence s'enrichit néanmoins de variantes et **le CSR considère que, face aux incertitudes, les variantes présentées par le COR doivent faire pleinement partie de la réflexion sur l'avenir du système de retraite.**

S'agissant des variables économiques, le COR a retenu un taux de chômage de 7 % et une hypothèse de productivité de long terme de 0,7 %, identiques à son rapport de 2025. Les hypothèses de court-terme (jusqu'en 2029) sont celles du rapport d'avancement annuel (RAA) présenté par le Gouvernement en avril 2026 à la Commission européenne. Les hypothèses de croissance pour 2026 ont été revues à la baisse récemment par le Gouvernement, faisant porter un aléa négatif sur la trajectoire macro-économique des prochaines années et donc sur les recettes des régimes de retraite. En outre, le CSR souligne la forte incertitude que fait porter à plus long terme le développement de l'usage de l'intelligence artificielle sur les scénarios de croissance et d'emploi, même s'il serait compliqué de prendre en compte cette incertitude dans les scénarios économiques à ce stade.

Avec ces hypothèses démographiques et économiques, les dépenses de retraite en pourcentage du PIB seraient globalement stables entre 2025 et 2045, aux alentours de 14 %, sachant qu'en réalité cette stabilité masque une légère hausse entre 2033 et 2045 (+0,2 point de PIB), puis la part des dépenses de retraite serait sur une trajectoire croissante entre 2045 et 2070, pour atteindre 15,3 % du PIB en 2070. Cette croissance après 2045 est nouvelle par rapport aux projections du COR présentées dans son rapport 2025 ; elle est imputable à la révision à la baisse de la natalité (ce qui freine la croissance du PIB), dont l'effet commencera à se faire sentir quand les premières générations concernées atteindront l'âge d'entrée dans la vie active, et à la révision des hypothèses d'indexation de long-terme de l'AGIRC-ARRCO.

Parallèlement, comme dans les rapports du COR précédents, les ressources du système de retraite baisseraient entre 2028 et 2070 en pourcentage du PIB. Ce phénomène 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 résulte d'effets complexes sur l'évolution différenciée des différents régimes de retraite, notamment entre régimes du public et du privé, et sur les hypothèses et conventions de projection retenues par le COR. **Le CSR considère que les analyses globales sur le système de retraite dans son ensemble doivent systématiquement être accompagnées par des analyses concernant les principaux régimes concernés** afin d'éclairer pour le débat public ces différences structurelles entre régimes dont les gouvernances, les financements et les règles sont distincts.

Le solde du système de retraite apparaît en déficit entre 2025 et 2070 : ce déficit serait de -0,2 point de PIB en début de période et il s'accroîtrait tout au long de la période, atteignant -1,2 point de PIB en 2050 et -2,4 points de PIB en 2070. Le solde moyen du système de retraite sur les 25 prochaines années serait de -0,6 point de PIB par an.

Au sein de l'ensemble des régimes de retraite, le régime le plus déficitaire, et de loin, est le régime général (y compris le régime des salariés agricoles et les régimes spéciaux fermés, intégrés financièrement au régime général depuis la réforme de 2023). Son déficit est de 0,4 point de PIB en 2030 et de 0,9 point de PIB en 2045. La quasi stabilité des dépenses du système de retraite d'ici 2045 cache donc des déséquilibres très importants : le principal régime de retraite, qui représente plus de 40% du total des dépenses de retraite en 2025, n'est actuellement pas équilibré, ne le sera pas sans action nouvelle et doit faire l'objet de mesures dès maintenant et tout au long de la décennie 2030. En l'absence de ces mesures, une dette sociale se constituera immanquablement. **Le déficit du régime général atteindrait ainsi 0,6 point de PIB par an en moyenne sur les vingt-cinq prochaines années, soit une dette supplémentaire de 15 points de PIB (soit 13% de la dette publique) s'ajoutant à la dette sociale actuelle.**

S'agissant des régimes de la fonction publique, le CSR salue les progrès en cours sur la présentation du financement du CAS *Pensions* en loi de finances, qui conduisent à identifier une contribution d'équilibre de l'Etat due au déséquilibre démographique du régime de la fonction publique d'Etat, résultant notamment des décisions prises pour limiter la hausse du nombre de fonctionnaires et leur rémunération indiciaire afin de concourir à la soutenabilité des finances publiques. La question de savoir si cette contribution d'équilibre aurait vocation à être comptabilisée comme un déficit du système de retraite dans les projections du COR est ouverte ; à ce stade, l'application par le COR de la législation en vigueur ne le permet pas en tout état de cause. Quant à la CNRACL pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, malgré la forte hausse en cours du taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers, elle n'est toujours pas sur une trajectoire d'équilibre, ce qui requerra des mesures complémentaires et pose la question de sa soutenabilité et de son modèle. **Les trajectoires démographiques divergentes des régimes du secteur public et du secteur privé appellent l'ouverture d'une réflexion sur la rénovation des mécanismes de compensation démographique.**

L'immigration a un impact sur les comptes dès la décennie 2030 et la révision à la hausse du solde migratoire contribue positivement au financement des retraites. **La sensibilité de cette hypothèse mériterait des travaux approfondis, en particulier au regard de sa contribution au taux d'emploi** : les projections de l'Insee de la DG Trésor sur la population active et le nombre de personnes en emploi ne distinguent pas la population immigrée du reste de la population, alors que les statistiques disponibles montrent qu'à âge et sexe donné, les immigrés ont un taux d'emploi sensiblement plus faible. La méthode d'estimation du taux d'emploi des immigrés dans les projections du COR a d'autant plus d'incidence potentielle que l'hypothèse de solde migratoire est élevée.

En résumé, **la situation de notre système de retraite est préoccupante d'ici 2045 et alarmante à plus long-terme** : d'une part, le déficit s'accroît au cours de la période des projections, alors qu'elles reposent en partie sur une hypothèse favorable de solde migratoire, indicateur dont la période récente a confirmé la très grande volatilité ; d'autre part, le déficit d'ensemble recouvre des situations contrastées avec, pour le régime général, une situation dégradée qui génère une dette sociale élevée sur la période.

Le partage anticipé des efforts entre les générations permettrait d'éviter des ajustements brutaux. Il convient de tirer les enseignements du passé qui montrent que la France a toujours subi les évolutions démographiques affectant le système de retraite sans jamais les anticiper.

L'analyse des variantes démographiques illustre l'ampleur des aléas : avec une fécondité de 1,2 enfant par femme (proche de la moyenne européenne), le déficit serait dégradé de 1 point de PIB en 2070 ; avec un solde migratoire de 70 000 (soit l'hypothèse du scénario central précédent de l'Insee), le solde serait dégradé de 0,5 point en 2045 et de 1 point de PIB en 2070. Dans l'autre sens, le solde est amélioré d'un même ordre de grandeur avec une fécondité ou un solde migratoire plus élevés.

Le CSR souligne en outre que cette trajectoire intègre la poursuite de la réforme de 2023 à partir de 2028 (hausse de l'âge d'ouverture des droits jusqu'en 2033 et de la durée d'assurance jusqu'en 2030) ; tout nouveau retour en arrière sur cette réforme dégraderait davantage encore la situation du système de retraite. Pour rappel, la loi confie au CSR la mission d'évaluer en 2027 la réforme de 2023.

A court-terme, le déficit serait de -6,8 Md€ en 2030, proche du déficit présenté dans le rapport 2025 du COR. Derrière cette stabilité, différents effets se compensent : dans le sens de la dégradation, le scénario macro-économique est moins favorable et les dépenses plus élevées en raison du **décalage de la montée en charge de la réforme de 2023 adoptée en LFSS 2026 qui représente un coût de près de 2 Md€ en 2030 et une dette cumulée de 13 Md€ entre 2026 et 2033** ; dans le sens de l'amélioration, la restriction du cumul emploi-retraite, également votée en LFSS 2026, représente un gain pour les régimes de près de 2 Md€ en 2030. Le gel des pensions AGIRC-ARRCO en 2026 contribue également positivement au solde 2030.

Le CSR réitère sa recommandation pour ramener le système à l'équilibre en 2030

Dans son avis 2025, le CSR a formulé une recommandation pour ramener le système à l'équilibre. Il a considéré que l'objectif de pérennité financière assigné au système de retraite par le II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale n'était pas respecté, en constatant que le solde du système de retraite serait déficitaire, selon les projections, de -0,5 point de PIB par an en moyenne sur les 25 prochaines années, et que le déficit serait de -6,6 Md€ en 2030.

Postérieurement à la publication de l'avis 2025, le Gouvernement a présenté un article sous-indexant les pensions de retraite de base dans le texte initial du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026. Cette mesure aurait permis de rétablir l'équilibre financier du système de retraite à l'horizon 2030. Néanmoins, elle n'a pas été adoptée par le Parlement et ne figure donc pas dans la loi de financement 2026.

Or, le système de retraite n'est toujours pas sur une trajectoire d'équilibre financier, même à court-terme : le déficit projeté par le COR est de 6,8 Md€ en 2030.

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 soutient la poursuite de la montée en charge de la réforme de 2023 à partir de 2028. 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 qui découle de la réforme 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, même si un resserrement du dispositif des carrières longues serait envisageable. 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. En particulier, la mesure de restriction du cumul emploi-retraite figurant dans la LFSS 2026, qui vise légitimement à réduire les effets d'aubaine, devrait faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation *in itinere*, pour s'assurer que, conformément à son objectif, au-delà de son effet attendu de diminution des dépenses, elle incite à reporter la liquidation de la retraite.

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, les cotisations vieillesse sont déjà parmi les plus élevées de l'OCDE et la hausse des cotisations comporterait un effet négatif sur l'économie et l'emploi.

Le niveau de vie relatif des retraités est élevé en comparaison européenne et l'épargne des retraités a augmenté depuis 2019. Une sous-indexation cumulée des pensions de retraite un peu supérieure à 2% au cours des quatre prochaines années permettrait de ramener le système à l'équilibre en 2030 – mais pas les seuls régimes de base, dont le déficit est plus élevé (-12 Md€ en 2030) que le total. L'effet récessif d'une telle mesure existe mais reste 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.

Le CSR réitère donc sa recommandation tendant à sous-indexer la revalorisation des pensions de retraite à hauteur de 2 points au moins au total jusqu'en 2030.

Au-delà de 2030, à l'horizon 2040, la sous-indexation des pensions ne pourra pas à elle seule assurer l'équilibre du système de retraite. Des mesures devront être décidées et mises en œuvre à moyen-terme, dans un cadre de pilotage rénové.

Le pilotage du système de retraite mérite d'être renforcé et encadré

Le débat public sur le pilotage du système de retraite concerne les paramètres du système de retraite et la manière d'activer les différents leviers correspondants. Il porte ainsi sur les âges (âge d'ouverture des droits, âges dérogatoires 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 les décotes et surcotes, sur le niveau des pensions – en particulier pour les pensions déjà liquidées, et sur les ressources du système. Ce débat porte également sur le rôle des partenaires sociaux dans ce pilotage.

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.

Historiquement, le COR analysait pour l'essentiel l'évolution du système de retraite et l'ampleur des mesures de rééquilibrage « aux bornes » du système de retraite, c'est-à-dire sans tenir compte de leurs impacts sur l'économie et sur les finances publiques. Des progrès ont été réalisés dans les dernières années. Le CSR salue ainsi les travaux présentés dans le rapport 2026 du COR, comparant l'effet simulé de différentes mesures sur la croissance, l'emploi et les finances publiques. Ces travaux, réalisés par plusieurs équipes d'économistes, montrent que seule l'augmentation de l'âge moyen de cessation d'activité est favorable à la croissance, à l'emploi et aux finances publiques. Les autres mesures étudiées (modération des pensions, augmentation des cotisations employeurs ou des cotisations salariés) ont un effet négatif sur l'économie, à court-terme comme à long-terme.

Alors que les comparaisons internationales montrent que l'âge de cessation d'activité est plus bas et que la durée de la retraite est plus élevée en France que dans la majorité des pays de l'OCDE, et alors que la situation démographique de la France se rapproche des pays comparables, le CSR considère que la hausse des taux d'emploi et en particulier l'augmentation de l'âge moyen de cessation d'activité constituent le levier prioritaire pour financer les retraites, le modèle social et les investissements d'avenir.

Pour le jury citoyen consulté par le CSR, l'augmentation progressive des taux d'emploi des seniors, y compris par des mesures d'âge ou de durée, paraît inévitable face à la situation démographique de la France, afin de ne pas faire peser à terme un taux de cotisation trop élevé sur les actifs.

L'augmentation de l'âge de cessation d'activité devrait faire l'objet d'un **dialogue social renforcé, dans les entreprises et dans les branches, abordant les questions de transition emploi – retraite, de formation, de santé au travail, des conditions de travail, des pratiques managériales, du maintien dans l'emploi pour les seniors, de la prévention de l'usure au travail et de la pénibilité**. Il faut souhaiter que des orientations utiles émergent de la conférence Travail Emploi Retraite (TER) encore en cours à la date de cet avis.

Mais en parallèle des améliorations décidées et mises en œuvre par le dialogue social, des ajustements des paramètres du système de retraite sont nécessaires car ce sont eux qui ont les effets positifs les plus forts et rapides sur l'emploi des seniors. A cet égard, le débat s'est noué récemment autour d'une opposition entre âge et durée, à la recherche de solutions conciliant l'abandon de la référence à l'âge de la retraite et l'allongement des carrières.

S'agissant d'une **réforme qui supprimerait l'âge d'ouverture des droits et où le droit à la retraite ne dépendrait que de la durée d'assurance**, d'une part le CSR souligne qu'en réalité, derrière l'apparente simplicité de la réforme, une ou plusieurs références à des âges demeureront en tout état de cause nécessaires pour des raisons d'équité (un âge minimal, un âge du taux plein pour les inaptes et invalides, un âge du taux plein pour les carrières courtes et hachées et un âge pour l'éligibilité au minimum vieillesse) ; d'autre part, il rappelle que pour équilibrer le système au moment de la bascule dans les nouvelles règles, la durée devrait être sensiblement supérieure à 43 annuités ; enfin, il s'interroge sur les comportements des assurés en l'absence d'une référence d'âge. Certes, un système de décote aurait vocation à décourager les départs anticipés ; mais il suffirait qu'une fraction de la population choisisse de partir avec une décote pour faire baisser l'âge moyen de cessation d'activité, soit le contraire même de l'objectif de hausse du taux d'emploi des seniors. A cet égard, on observe une augmentation récente de la part des nouveaux retraités du régime général liquidant leur pension avec une décote : elle est passée de 8 % en 2015 à 14 % en 2025. Cette tendance doit conduire à une grande prudence dans l'ouverture de marges de choix entre âge de départ et montant de la

pension. Dans un système en durée permettant aux assurés de partir tôt avec une décote, il faudrait alors que la décote soit élevée (au moins 10% par année manquante) pour limiter les départs précoces ; mais même ainsi, certains assurés pourraient préférer partir tôt avec des retraites fortement amputées. Ce ne serait l'intérêt ni de l'économie française en général, ni du système de retraite ni, sans doute, des assurés eux-mêmes. Tout dépend donc des paramètres de calcul des pensions et des comportements des assurés, qui peuvent être modélisés *a priori* mais qu'il faut évaluer post-réforme.

A règles inchangées, pour augmenter l'âge de cessation d'activité en modifiant les critères d'âge ou de durée, le CSR considère qu'il n'a pas à se prononcer sur le choix d'un critère plutôt que l'autre. Les trente années passées montrent que les réformes peuvent privilégier plutôt l'un ou l'autre, et que tout bien considéré, avec le recul, cet ensemble de mesures a permis de mettre l'ensemble des catégories de la population à contribution tout en préservant des avantages spécifiques pour certaines catégories (carrières longues, invalides, métiers pénibles). Le CSR rappelle que les deux leviers n'ont pas les mêmes impacts individuels sur les assurés. Ainsi, si l'on privilégie une hausse de la durée d'assurance plutôt que de l'âge d'ouverture des droits, le report de l'âge effectif de départ est plus prononcé pour les assurés aux salaires les plus élevés mais la hausse de la durée diminue le montant des pensions des carrières incomplètes, par le jeu du coefficient de proratisation. Ces éléments sont à prendre en compte dans l'appréciation portée sur l'équité des réformes.

Le taux de cotisation (salarié + employeur) d'un salarié non cadre du secteur privé est de 28 %, parmi les plus élevés de l'OCDE après l'Italie et la Tchéquie. Le rapport du COR montre que l'impact macroéconomique d'une hausse de cotisations serait encore plus négatif que celui d'une modération des pensions. De nombreuses études illustrent la préoccupation des Français pour leur pouvoir d'achat. Pour toutes ces raisons, **le levier des cotisations est à manier avec la plus extrême prudence.**

S'agissant du niveau des pensions, de nombreuses options ont été évoquées dans le débat public récent au sujet de la contribution des retraités à l'équilibre financier du système de retraite : 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,** le CSR rappelle, comme dans son avis 2025, que si elle peut être envisageable ponctuellement, **elle ne saurait, pour des raisons juridiques et consubstantielles à un système de retraite contributif, constituer une option récurrente ou structurelle.**

Un autre levier du pilotage des pensions est peu abordé dans le débat sur les retraites, celui du taux de remplacement. Une publication récente de l'Institut des politiques publiques (IPP) décrit les effets sur l'équité entre générations d'une sous-indexation des pensions liquidées ne s'accompagnant pas d'une mesure parallèle sur le niveau initial des pensions au moment de la liquidation. Ceci plaide pour **l'ouverture d'une réflexion sur le partage de l'effort entre le stock des pensions liquidées et le flux des nouvelles pensions.**

Le CSR propose d'encadrer le pilotage du régime général par un ensemble de règles : **une « règle d'or » imposant le respect de l'équilibre financier assortie d'un coefficient de soutenabilité¹** se déclenchant automatiquement si l'équilibre n'est pas atteint ; **une trajectoire de référence de hausse de l'âge de cessation d'activité votée par le Parlement,** constituant le fil directeur du respect de la règle d'or dans la durée ; **un comité d'alerte vérifiant chaque année le respect de la règle d'or et de la trajectoire de référence et déclenchant des mécanismes correcteurs automatiques** en cas d'alerte.

¹ Pouvant jouer sur le niveau des pensions liquidées, le taux de liquidation des nouvelles pensions, voire aussi sur l'âge ou la durée d'assurance.

Réflexions sur une gouvernance des retraites du secteur privé confiée aux partenaires sociaux

Au sein de la délégation paritaire permanente (dite « conclave ») qui s'est réunie au premier semestre 2025, une réforme de la gouvernance du système de retraite avait été discutée par les partenaires sociaux, qui conduirait à leur confier plus de responsabilités dans le pilotage de l'ensemble formé par le régime général et l'AGIRC-ARRCO.

Cette piste mérite effectivement d'être étudiée car elle permettrait de mettre en cohérence le pilotage des régimes de base et complémentaire des salariés du secteur privé et de renforcer la démocratie sociale.

Néanmoins, **l'augmentation de l'âge de cessation d'activité comporte des externalités pour l'économie et les finances publiques et devrait à ce titre relever en priorité du Parlement.** C'est la raison pour laquelle le CSR considère qu'un scénario de réforme de la gouvernance confiant le pilotage des retraites des salariés du secteur privé aux partenaires sociaux devrait s'inscrire dans les règles de pilotage décrites plus haut (règle d'or, trajectoire de hausse de l'âge de cessation d'activité et comité d'alerte). Le CSR approfondit en outre dans son avis la réflexion sur l'articulation entre partenaires sociaux, Gouvernement et Parlement permettant la mise en œuvre d'une telle réforme de la gouvernance, tout en notant que **dans les pays étudiés par le COR, la définition des règles de la retraite relève des pouvoirs publics.** Une annexe au présent avis analyse le cadre juridique envisageable du pilotage du régime général par les partenaires sociaux.

Par ailleurs, les recettes fiscales attribuées au régime général, qui compensent les allègements de cotisations employeurs et financent certains avantages non contributifs de retraite, ne relèvent pas du champ de responsabilité des partenaires sociaux mais du Parlement. Cela n'est pas un obstacle insurmontable. Néanmoins, **il convient de limiter autant que faire se peut la hausse tendancielle de la part du financement fiscal dans les recettes du régime général, afin que les recettes restent cohérentes avec la logique historique de financement d'un salaire différé par des cotisations sur les salaires.**

Les indicateurs de suivi du système de retraite gagneraient à être mieux définis et enrichis

Le pilotage financier du système de retraite doit s'exercer en suivant l'impact sur les autres objectifs du système de retraite (niveau de vie suffisant des retraités et équité inter et intragénérationnelle notamment).

Les textes instaurant le CSR définissent les indicateurs qu'il doit suivre ; ils portent sur les taux de remplacement, la durée de la retraite, l'égalité entre les femmes et les hommes et le niveau de vie des retraités. Ces indicateurs mériteraient d'être revus pour les harmoniser et en améliorer la cohérence. Le CSR formule des propositions en ce sens.

En outre, pour pouvoir se prononcer sur l'évolution de ces indicateurs, le CSR a besoin que soient fixées par les pouvoirs publics des cibles chiffrées pour les principaux objectifs du système de retraite. En l'absence de telles cibles, il est difficile pour un comité d'experts de se prononcer sur les niveaux atteints par les indicateurs concernés.

Enfin, le CSR suggère l'ajout de deux indicateurs de suivi : le taux de remplacement d'un cas-type de cadre à carrière complète et le taux d'emploi des seniors.

INTRODUCTION

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 formulant, le cas échéant, des recommandations destinées à garantir le respect de ces objectifs. Le présent avis s'appuie sur le rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR) rendu public le 11 juin 2026.

Le contexte dans lequel s'inscrit cet avis est marqué par quatre éléments d'actualité importants.

D'abord, l'actualité du dialogue social. Après l'échec de la délégation paritaire permanente (DPP) en juin 2025, qui n'a pas pu aboutir à un accord, le Gouvernement a mis en place en novembre 2025 une Conférence Travail Emploi Retraite (TER), qui remettra ses conclusions après l'été 2026. Les questions relatives aux retraites font l'objet de discussions au sein de la Conférence, à la fois dans une formation large et dans des formations plus ciblées distinguant public et privé. Ce double processus (DPP/ conférence TER) montre à la fois l'utilité de la discussion et la difficulté à déboucher sur des consensus.

Ensuite, l'actualité législative, avec la suspension de la réforme de 2023 adoptée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026. Il s'agit en réalité d'un décalage et sauf modification nouvelle des textes, l'augmentation de l'âge et de la durée reprendra en 2028. Les projections du COR tiennent compte à la fois du décalage et de la poursuite de la réforme.

Troisième élément d'actualité, les nouvelles projections démographiques de l'Insee qui sont prises en compte par le COR et contribuent à modifier certains résultats. Ces nouvelles projections, fondées sur des choix techniques relevant des experts de la démographie, soulèvent des questions sociales et politiques majeures : la chute de la fécondité va-t-elle se poursuivre ou se stabiliser, et à quel niveau ? Que reflète-elle : des difficultés dans la vie quotidienne et l'accès au logement, une conciliation trop difficile entre la vie professionnelle et la vie familiale, des changements de priorité entre objectifs individuels et engagements familiaux, une angoisse face à l'avenir et en particulier face aux conséquences du changement climatique, etc. ? Est-il possible d'agir sur certains leviers et si oui, la natalité relève-t-elle seulement de choix individuels ou aussi d'orientations collectives ? Quant au solde migratoire, sa hausse récente, conséquence au moins en partie de la situation géopolitique, est-elle pérenne, dans un contexte politique qui fait de l'immigration un sujet très sensible ? Quelle pourra être dans les faits la contribution de l'immigration au financement du modèle social ? On le voit, le financement du système de retraite dépasse de loin le « simple » arbitrage entre les grands paramètres des régimes.

Enfin, le CSR est conscient qu'au travers de son avis, il contribue au débat public sur les retraites qui va aller croissant avec l'approche des échéances électorales de 2027. Il considère qu'il doit naturellement conserver une attitude de stricte neutralité sur le plan politique et que sa mission, inscrite dans la loi, est de dire le plus clairement possible où va le système de retraite et comment lui permettre d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés par le législateur.

Pour cela, le CSR rappelle les principaux résultats des projections du COR et en discute certaines hypothèses et certains enjeux. Il formule des propositions pour améliorer les indicateurs de suivi du système de retraite fixés par les textes. Enfin, il analyse et éclaire les éléments en débat sur le pilotage des régimes de retraite.

1. Suivi de la recommandation du CSR figurant dans son avis 2025

Dans son avis 2025, le CSR a considéré que l'objectif de pérennité financière assigné au système de retraite par le II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale n'était pas respecté, en constatant que le solde du système de retraite serait déficitaire, selon les projections, de -0,5 point de PIB par an en moyenne sur les vingt-cinq prochaines années, et que le déficit de la branche vieillesse des régimes de retraite de base devait se dégrader entre 2025 et 2030 pour atteindre 6,6 Md€, malgré l'apport de ressources nouvelles.

Dans ce contexte, conformément à ses prérogatives qui lui permettent d'adresser 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, le CSR a formulé une recommandation.

Considérant notamment le niveau de vie relatif des retraités en comparaison européenne, le CSR avait estimé que des marges de manœuvre existaient 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 à 2030.

Il avait en revanche écarté l'option d'une hausse du taux de cotisation et recommandé d'*a minima* ne pas prendre de mesure abaissant l'âge moyen de la retraite.

Dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026, le Gouvernement a tenu compte de cette recommandation. L'article 44 du PLFSS prévoyait ainsi :

- ♦ le gel du montant des prestations sociales, y compris les pensions de retraite, pour 2026, pour un montant d'économie global de 3,8 Md€ ;
- ♦ un freinage de l'évolution des pensions de retraite de base entre 2027 et 2030, en minorant leur revalorisation de 0,4 point de pourcentage d'inflation. De plus, en 2027, le coefficient de revalorisation annuelle des pensions de retraite de base était réduit de 0,5 point supplémentaire, portant la réduction totale appliqué en 2027 à 0,9 point, ce qui visait à compenser le coût de la suspension de la réforme des retraites de 2023.

Combinées, ces deux mesures permettaient des économies totales de 2,7 Md€ en 2027, dont 2,0 Md€ pour la Sécurité sociale et 0,7 Md€ pour l'État, et jusqu'à 7,5 Md€ en 2029, dont 5,6 Md€ pour la Sécurité sociale².

Cette mesure n'a cependant pas été adoptée par le Parlement : supprimé en première lecture par l'Assemblée nationale, cet article a été partiellement rétabli au Sénat par une disposition qui limitait toutefois le périmètre de la sous-indexation aux assurés dont le montant de pensions est supérieur à 1400 € bruts, puis à nouveau supprimé à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Il ne figure donc pas dans le texte définitivement adopté.

Par ailleurs, l'absence d'accord entre les partenaires sociaux gestionnaires de l'AGIRC-ARRCO s'est traduite par le gel des pensions de retraite complémentaire en novembre 2025.

² Source : étude d'impact du PLFSS pour 2026.

2. Discussion des hypothèses de projections du COR

Dans le rapport du COR 2026, les résultats financiers sont présentés à l'horizon 2070 pour un scénario de référence reposant sur des hypothèses démographiques, économiques et réglementaires. La principale nouveauté du rapport 2026 du COR par rapport à celui de 2025 est l'intégration, après audition du directeur général de l'Insee, des nouvelles projections démographiques quinquennales de l'Insee, publiées en juin 2026³, qui ont un impact fort sur les dépenses de retraite en part de PIB. Les hypothèses économiques restent inchangées à long-terme : une croissance annuelle de la productivité horaire du travail de 0,7 % et un taux de chômage de 7,0 % ; elles sont en revanche dégradées à court terme, conformément aux données du rapport d'avancement annuel (RAA)⁴ d'avril 2026.

2.1. Le choix de nouvelles hypothèses démographiques constitue la principale évolution des projections en 2026

En 2025, le CSR avait pris acte de l'arbitrage « conservatoire » du COR consistant à reconduire les hypothèses démographiques de 2024, malgré de fortes incertitudes sur les trois variables concernées, et alerté sur le risque de ne disposer des nouvelles projections de l'Insee qu'à la fin de l'année 2026. Ceci aurait eu pour conséquence de ne modifier les hypothèses de projection du COR que dans son rapport 2027, donc après les échéances électorales de 2027. Le CSR se félicite donc que le COR et l'Insee aient pu coordonner leurs travaux de manière à intégrer dans le rapport 2026 les nouvelles hypothèses démographiques, présentées dans le tableau *infra*.

Tableau 1 : Hypothèses démographiques 2026 de l'Insee

	Scénario de référence (hypothèses centrales de l'Insee)	Hypothèses basses	Hypothèses hautes
Fécondité			
Indice conjoncturel de fécondité	1,45 à partir de 2028	1,20 à partir de 2030	1,70 à partir de 2030
Espérance de vie à 65 ans			
Femmes	26,3 ans en 2070	24,0 ans en 2070	28,8 ans en 2070
Hommes	24,4 ans en 2070	22,2 ans en 2070	26,8 ans en 2070
Migrations			
Solde migratoire annuel	+ 150 000 par an à partir de 2026	+ 70 000 par an à partir de 2026	+ 230 000 par an à partir de 2026

Source : Rapport du COR 2026.

Pour chacune des trois variables et comme il l'a toujours fait⁵, le COR a retenu les hypothèses centrales de l'Insee, conduisant à des évolutions importantes par rapport au précédent rapport. Ainsi :

- ♦ La cible d'indice conjoncturel de fécondité (ICF) a été abaissée à 1,45 enfant par femme, contre 1,8 dans les hypothèses utilisées les années précédentes ;
- ♦ L'hypothèse de projection du solde migratoire passe à +150 000 personnes par an, contre +70 000 l'an dernier ;

³ Insee Première, n° 2108, juin 2026.

⁴ Rapport prévu par les règles budgétaires européennes. Il présente annuellement le suivi de la mise en œuvre du plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT), document qui retrace les orientations pluriannuelles budgétaires et économiques de chaque Etat membre. L'actuel PSMT couvre la période 2025-2029.

⁵ Sauf en juin 2021 où il avait été anticipé un changement des hypothèses de mortalité (plus élevée) et de fécondité (plus basse) confirmées dans les projections démographiques de l'Insee de décembre 2021.

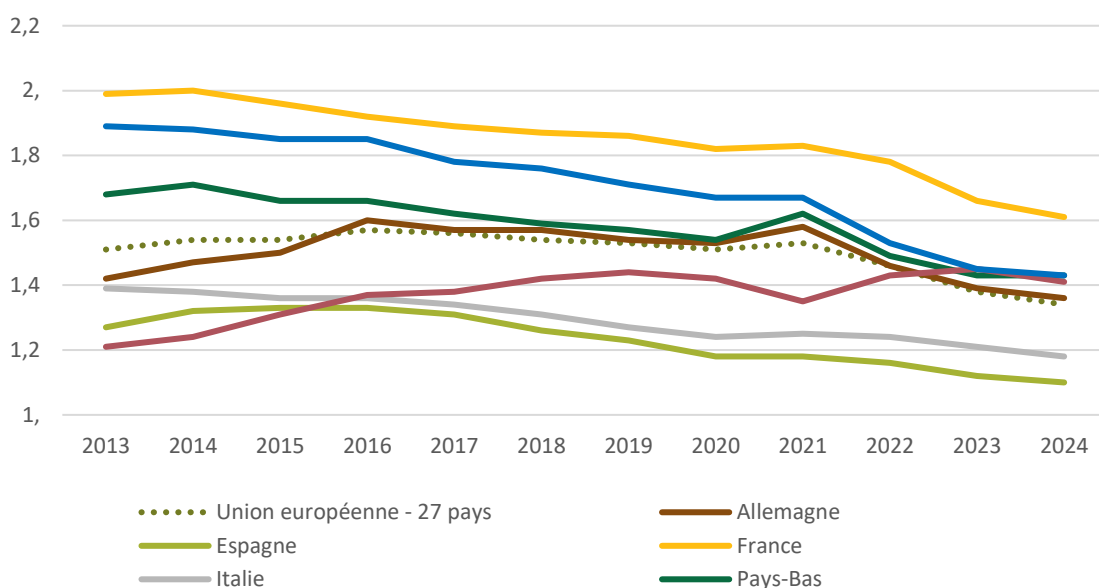
- ♦ L'espérance de vie à 65 ans est très légèrement abaissée à 26,3 ans pour les femmes et 24,4 ans pour les hommes en 2070, contre 26,7 et 24,8 dans le précédent exercice.

S'agissant de la cible d'indice conjoncturel de fécondité (ICF), l'hypothèse centrale de l'Insee consiste en une baisse au cours des prochaines années puis une stabilisation à 1,45 enfant par femme à compter de 2028. Cette hypothèse permet de tenir compte de la chute de l'ICF observée au cours des dernières années, qui n'avait pas été anticipée dans la précédente projection quinquennale, le niveau atteint par l'ICF (1,56) en 2025 se situant en-deçà du scénario le plus pessimiste parmi ceux élaborés par l'Insee en 2021.

Le CSR tient à souligner les fortes incertitudes entourant cette trajectoire d'indice conjoncturel de fécondité, notamment s'agissant de la stabilisation de cet indice à un niveau restant relativement élevé en comparaison internationale.

L'observation de l'évolution du nombre d'enfants par femme dans la majorité des États-membres de l'Union européenne (UE) montre ainsi une tendance générale à la baisse de cet indicateur sans stabilisation évidente depuis dix ans. La moyenne de l'UE est ainsi passée de 1,54 enfant par femme en 2014 à 1,34 enfant par femme en 2024⁶. Cette tendance vaut aussi pour les pays présentant une faible fécondité en début de période : à l'exception de Chypre, du Portugal et de la Slovaquie, l'ensemble des États membres présentant un nombre d'enfants par femme inférieur à 1,5 en 2014 a vu son taux de natalité poursuivre sa décroissance sur la décennie suivante. Sur le plan qualitatif, les enquêtes menées par l'Ined⁷ montrent une baisse continue du désir d'enfant sur une période longue, qui touche plus fortement les jeunes.

Graphique 1 : Évolution de l'ICF dans 7 pays européens et dans l'UE-27, entre 2013 et 2024



Source : CSR, sur données Eurostat.

S'agissant de l'hypothèse de solde migratoire, à +150 000 personnes par an, elle est plus que doublée par rapport au précédent rapport du COR. Ce niveau est cohérent avec les niveaux observés au cours des dernières années (cf. graphique 2), mais appelle néanmoins plusieurs remarques de la part du CSR :

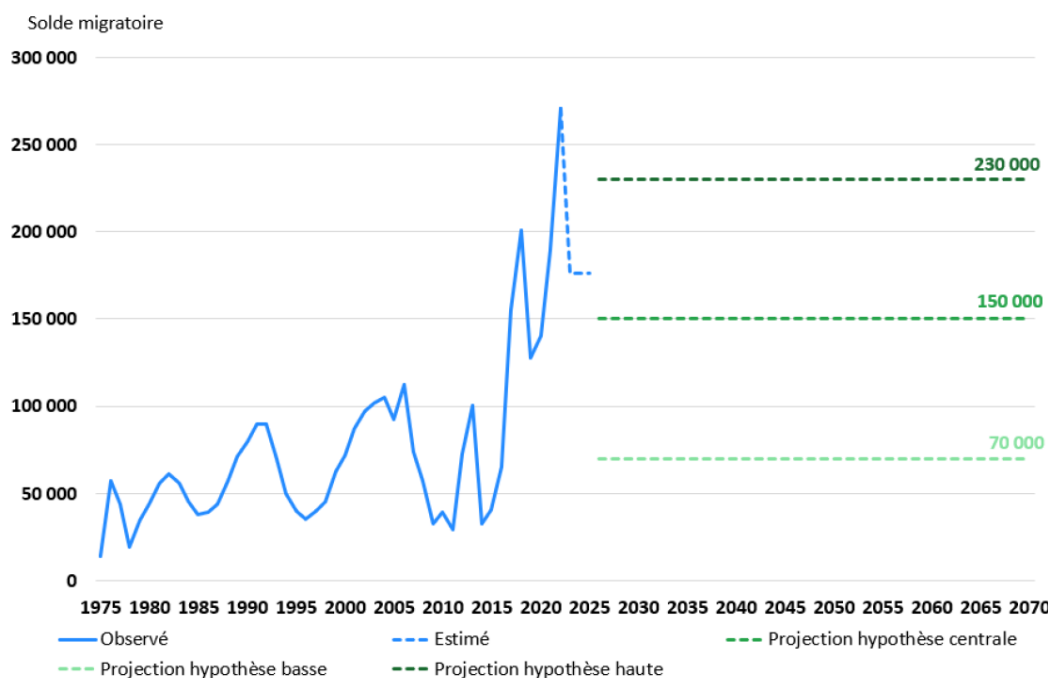
- ♦ **La variabilité du solde migratoire est très forte d'une année à l'autre et dépend largement du contexte géopolitique, ce qui rend toute projection à moyen et long termes fragile ;**

⁶ Source : Eurostat.

⁷ Enquête Erfi 2, [Les Français-es veulent moins d'enfants | INED](#)

- ♦ L'acceptabilité politique de cette hypothèse n'est pas acquise et d'éventuelles évolutions des politiques migratoires pourraient la remettre en cause ;
- ♦ D'un point de vue méthodologique, la précision de l'estimation du solde migratoire dépend fortement des intervalles de confiance du recensement de la population, puisqu'il se calcule à partir des estimations de la population totale de deux années consécutives et du solde naturel (naissances moins décès).

Graphique 2 : Evolution du solde migratoire observé et projeté



Source : Insee.

En outre, **l'hypothèse de taux d'emploi appliquée à la population immigrée gagnerait à être clarifiée.**

L'hypothèse de taux d'emploi appliquée à cette population est ainsi la même que celle de l'ensemble de la population résidente, à âge et sexe égal. La population active par âge et sexe est reprise des projections de population active de l'Insee de 2022, auxquelles sont ajoutés les effets de la réforme de 2023 estimés par la CNAV. La population immigrée n'est donc pas traitée différemment de la population générale.

Or, les populations immigrées présentent des caractéristiques différentes de celles de la population non immigrée en matière de taux d'activité et d'emploi. Selon l'Insee, en 2024, le taux d'emploi des personnes immigrées est inférieur à celui du reste de la population : il s'élève à 58,3 %, contre 71,5 % pour les personnes résidentes sans ascendance migratoire⁸. Les caractéristiques de la population immigrée en matière de taux d'emploi par genre diffèrent également de celles du reste de la population : à titre d'exemple, parmi les primo-arrivants de 18 à 65 ans ayant obtenu un premier titre de séjour en 2019, 73 % des hommes déclaraient occuper un emploi, contre seulement 37 % des femmes⁹.

⁸ [Inactivité, chômage et emploi des immigrés et des descendants d'immigrés par origine géographique | Insee](#)

⁹ [L'insertion professionnelle des immigrés primo-arrivants en France – Immigrés et descendants d'immigrés | Insee](#)

On peut également noter qu'il existe un écart de salaire entre immigrés et non-immigrés, qui impacte à terme le montant de la masse salariale totale et donc les recettes du système de retraite : le salaire des immigrés est en moyenne inférieur de 6 % à celui des descendants d'immigrés, et de 11 % à celui des personnes sans ascendance migratoire directe¹⁰.

Dès lors que des hypothèses significativement plus élevées que précédemment sont retenues pour le solde migratoire jusqu'en 2070, les taux d'activité et d'emploi appliqués à cette population mériteraient d'être réinterrogés. Le CSR appelle ainsi le COR :

- ♦ À présenter les hypothèses de taux d'emploi appliquées au solde migratoire tel que retenu dans son scénario principal ;
- ♦ Le cas échéant, à intégrer une variante tenant compte d'hypothèses alternatives en matière de taux d'emploi des immigrés, au-delà de la simple application de la structure par âge et par genre du taux d'emploi.

Cet exercice est d'autant plus important que la sensibilité des scénarios aux hypothèses de soldes est forte : ainsi, avec un solde migratoire plus élevé (qui s'élèverait à 230 000 personnes par an dans l'hypothèse haute de l'Insee), les dépenses du système de retraite seraient moins élevées dans la richesse nationale que dans le scénario de référence, de l'ordre de -1,1 point de PIB à l'horizon 2070. Inversement, un solde migratoire moins élevé (70 000 personnes par an dans l'hypothèse basse) augmenterait les dépenses de 1,1 point de PIB.

Enfin, l'hypothèse d'espérance de vie retenue par l'Insee est cohérente avec les projections précédentes et les tendances en cours, même si elle demeure entourée d'incertitudes, tenant par exemple aux aléas sanitaires (pandémies, canicules) ou aux effets potentiels des innovations thérapeutiques sur la mortalité. Elle n'appelle pas de remarque particulière de la part du CSR.

2.2. Les hypothèses économiques de court et long termes évoluent peu

2.2.1. Des hypothèses de court terme dégradées

À court terme, jusqu'à 2030, le COR reprend les hypothèses économiques retenues par le Gouvernement dans le cadre du semestre européen, traduites par un plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) et dont le rapport d'avancement annuel (RAA) assure le suivi. Le RAA pour 2026, portant sur la période 2026-2029, ayant été publié en avril 2026, le COR a repris ses principales hypothèses.

- ♦ En 2026, la prévision de croissance retenue dans le RAA s'établit à 0,9 %, en baisse de 0,3 point par rapport à 2025. Selon le RAA, cette révision reflète l'intégration des informations économiques les plus récentes en avril 2026, notamment la dégradation de l'environnement international résultant du conflit en Iran. La prévision de croissance est également revue à la baisse pour 2027 et 2028 et reste inchangée pour 2029 ;
- ♦ L'inflation devrait en 2026 progresser à nouveau de +1,9 % sous l'effet de la hausse du prix des hydrocarbures, puis refluerait ensuite (cf. tableau 2). Elle s'établirait en 2027 à +1,6 % en raison du reflux des prix du pétrole et du gaz, puis à 1,75 % à partir de 2028, niveau compatible avec la cible de la BCE de +2 % pour la zone euro.

¹⁰ [Salaires – Immigrés et descendants d'immigrés | Insee](#)

Tableau 2 : Hypothèses de croissance et d'inflation retenues dans les RAA 2025 et 2026

Variable	Date	2025	2026	2027	2028	2029
Croissance	RAA 2026	0,9%	0,9%	1,0%	1,2%	1,2%
	RAA 2025	0,7%	1,2%	1,4%	1,4%	1,2%
Inflation	RAA 2026	0,9%	1,9%	1,6%	1,75%	1,75%
	RAA 2025	1,4%	1,4%	1,75%	1,75%	1,75%

Source : CSR, à partir des RAA 2025 et 2026.

Le CSR souligne que la prévision de croissance pour 2026 a, à la date de parution du présent avis, été revue à la baisse par le Gouvernement à 0,7 %, soit 0,2 point de moins que l'hypothèse retenue dans le RAA, ce qui constitue un aléa à la baisse sur les recettes des régimes de retraite sur la période 2026-2029, et donc un aléa à la hausse sur le déficit.

2.2.2. Des hypothèses économiques de long terme inchangées

En 2026, le COR a repris les mêmes hypothèses économiques de long-terme que dans son rapport 2025.

Dans son rapport 2025, le COR avait fait évoluer son scénario de croissance de la productivité, auparavant fixé à 1 %, à 0,7 % en moyenne annuelle à compter de 2040. Cet ajustement, cohérent avec la tendance lourde au ralentissement de la productivité en France et avec la tendance moyenne des gains annuels de productivité entre 2000 et 2019, avait été salué par le CSR. Le choix de cette même hypothèse en 2026 n'appelle pas d'observation de la part du CSR.

Le choix du taux de chômage est maintenu à 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, qui souligne toutefois que l'ensemble de ces hypothèses économiques de long terme sont soumises à une forte incertitude, liée au contexte géopolitique, aux conséquences du changement climatique et aux inconnues sur l'effet de l'intelligence artificielle sur la productivité et l'emploi.

2.3. Les hypothèses d'indexation de l'AGIRC-ARRCO sont revues dans le sens préconisé par l'avis du CSR de 2025

En 2025, l'hypothèse conventionnelle proposée par l'AGIRC-ARRCO et retenue dans le rapport du COR en projection était une indexation de la valeur d'achat et de la valeur de service du point sur le salaire moyen moins 1,16 %, identique à celle retenue dans le rapport 2024. Cependant, si avec une hypothèse de productivité de 1 %, il résultait de ce choix une sous-indexation pérenne des pensions de -0,16 % dans le scénario de référence dans le rapport 2024 du COR, la révision à la baisse de l'hypothèse de productivité à 0,7 % se traduisait par une sous-indexation pérenne des pensions de -0,46 % dans le rapport 2025.

Le CSR avait estimé en 2025 que cette hypothèse de sous-indexation pendant quarante-cinq ans n'était pas réaliste, conduisant à une accumulation de réserves massives et à une sous-estimation du niveau de dépenses de l'AGIRC-ARRCO dans les projections du COR. Les nouvelles projections fournies par l'AGIRC-ARRCO au COR maintiennent l'hypothèse de minoration de 1,16 % de la valeur de service du point sur la période 2027-2037, mais tiennent compte de l'avis du CSR en réduisant de 0,3 point le coefficient de soutenabilité au-delà, lequel s'élève donc à 0,86 % à compter de 2038¹¹. Le CSR salue le choix de cette nouvelle hypothèse.

¹¹ Pour une discussion des hypothèses d'indexation de la valeur d'achat et la valeur de service du point de l'AGIRC-ARRCO, voir Didier Blanchet, <https://blog.ipp.eu/2026/07/08/indexation-dans-les-regimes-de-retraite-par-points-comment-lire-les-hypotheses-du-dernier-rapport-du-cor/>, 8 juillet 2026.

2.4. Des progrès sensibles ont été réalisés sur la présentation des hypothèses de la fonction publique, conformément à l'avis du CSR de 2025, mais l'hypothèse de stabilité de la part des contractuels interroge

En 2025, le CSR a appelé à expliciter et clarifier les hypothèses, établies par la direction du budget, sur le nombre de fonctionnaires et leur rémunération moyenne, comprenant un partage entre le traitement indiciaire et les primes. Celles-ci conduisent en effet à une forte baisse d'ici 2037 de la rémunération relative des fonctionnaires par rapport aux salariés du secteur privé, ainsi que de la part du traitement indiciaire dans la rémunération totale, posant deux questions : celle de l'impact sur l'attractivité de la fonction publique d'une part et de l'impact sur le taux de remplacement des fonctionnaires d'autre part.

Le CSR a estimé, en 2025, que ces hypothèses de projection faisaient apparaître un aléa haussier sur l'évolution des dépenses projetées des retraites, si la modération salariale dans la fonction publique était moindre qu'anticipé.

En 2026, la direction du budget a transmis au COR les mêmes hypothèses qu'en 2025 s'agissant des effectifs de cotisants et de l'évolution des rémunérations des fonctionnaires et contractuels de la fonction publique d'État et des fonctions publiques territoriale et hospitalière :

- ♦ Les effectifs des titulaires des trois fonctions publiques sont quasiment stables jusqu'en 2037 ;
- ♦ Sur cette même période, les effectifs de contractuels cotisants à l'IRCANTEC évoluent comme l'ensemble des effectifs de titulaires ;
- ♦ Après 2037, les hypothèses conventionnelles retiennent une évolution des effectifs de contractuels et fonctionnaires similaire à celle de la population active globale ;
- ♦ Les hypothèses de traitements indiciaires et de salaire moyen par tête (SMPT) des fonctionnaires, ce dernier fondant également les rémunérations des contractuels, évoluent selon les modalités détaillées dans le tableau *infra*, avec une progression contenue des traitements indiciaires.

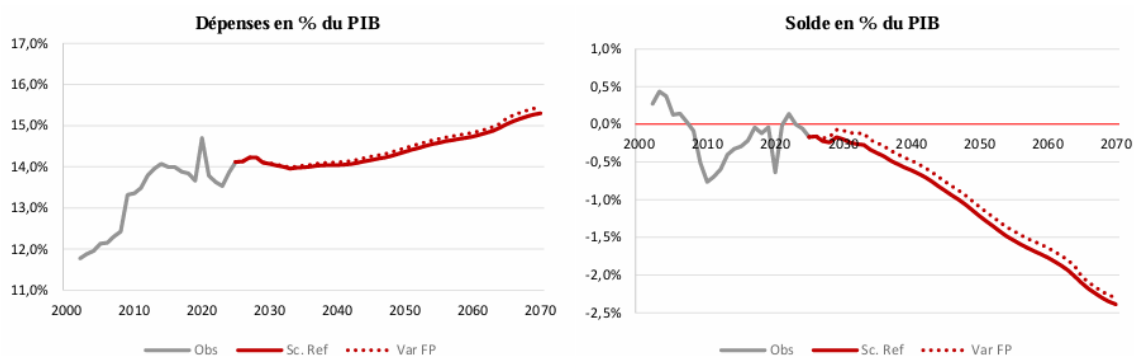
Traitement indiciaire et SMPT des contractuels	Progression de 0,1 % par an en euros courants Quasi gel de la valeur du point d'indice	Rejoint le rythme de progression des prix + 0,1 % par an	Rejoint le rythme de progression de l'ensemble des rémunérations en fin de période
SMPT des fonctionnaires	Progression égale à l'inflation La part des primes augmente	Rejoint le rythme de progression de l'ensemble des rémunérations, La part des primes continue de progresser	Progresse comme l'ensemble des rémunérations. La part des primes n'augmente plus



Ces hypothèses impliquent, en termes réels, une baisse de 2,6 % du traitement indiciaire. Le SMPT des fonctionnaires, ainsi que le salaire moyen des agents contractuels, progresseraient en revanche en termes réels (+6 %) sous l'effet de l'évolution des primes, mais à un rythme inférieur à celui du revenu moyen par tête de l'ensemble de l'économie (+7,8 %).

Le COR a complété en 2026 cette analyse par une variante dans laquelle l'évolution du salaire et du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires suivrait celle de l'ensemble des rémunérations dès 2027 : dans ce cas, ils seraient de 6 % plus élevés que le scénario de référence en 2030 et près de 9 % à partir de 2037. En contrepartie, à hypothèse de croissance de l'ensemble des rémunérations inchangée, les salaires dans le secteur privé progresseraient très légèrement moins rapidement. L'impact de cette variante sur les dépenses et les recettes reste limité, relativisant les débats sur l'importance des hypothèses sur l'évolution des primes pour l'équilibre financier des retraites.

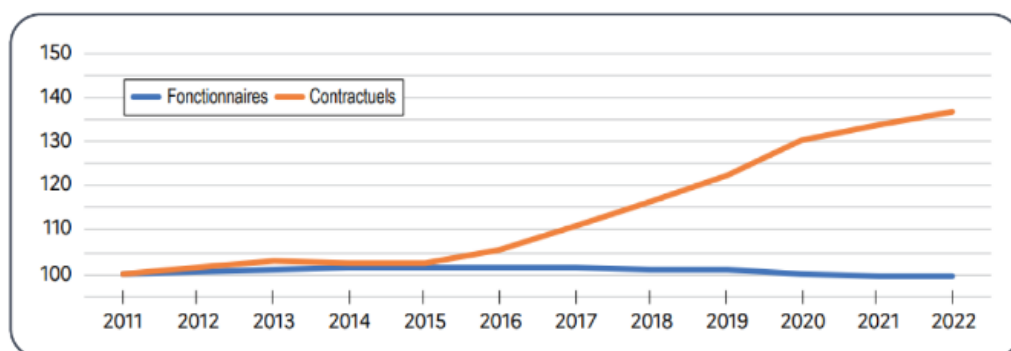
Graphique 3 : Sensibilité de la part des dépenses et du solde du système de retraite dans le PIB à l'hypothèse d'évolution des traitements indiciaires dans la fonction publique



Source : Rapport du COR 2026.

Le CSR salue les précisions apportées en 2026 concernant les hypothèses pour la fonction publique. Il souligne cependant que l'hypothèse de la direction du budget de stabilité de la part des contractuels dans les agents publics paraît discutable : le rapport du COR mentionne qu'elle marquerait « une rupture par rapport aux dernières années » dont les déterminants ne sont pas explicités : la part des contractuels est ainsi passée de 17,2 % en 2013 à 23 % fin 2023.

Graphique 4 : Évolution des effectifs de fonctionnaires et d'agents contractuels au 31 décembre de chaque année entre 2011 et 2022 (base 100 en 2011)



Source : Cour des comptes, à partir du rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2025.

2.5. La suspension de la réforme des retraites de 2023

Le COR réalise ses projections sur la base de la législation en vigueur. Celles-ci prennent donc en compte les principales mesures de la loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale (LFRSS pour 2023), ainsi que de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2026. Les projections intègrent ainsi la suspension de la montée en charge de la réforme des retraites pour la génération 1964 et les assurés nés entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 1965 : l'âge d'ouverture des droits atteindra 64 ans pour les assurés de la génération 1969 et non plus 1968 et la durée d'assurance pour le taux plein atteindra 172 trimestres pour la génération 1966 et non plus pour la génération 1965.

L'impact sur la population d'actifs serait de -35000 en 2026, et -90 000 en 2027 selon l'OFCE¹², de l'ordre de -50 000 par an selon la CNAV.

¹² [Réforme et suspension de la réforme des retraites : quels impacts sur les projections de population active à court et moyen terme – OFCE - Observatoire français des conjonctures économiques](#)

3. Les perspectives financières du système de retraite

3.1. La trajectoire dans le scénario central du COR et les variantes

3.1.1. Les dépenses croissent tout au long de la période de projection tandis que le solde se creuse, atteignant -2,4 % du PIB en 2070

Les dépenses du système de retraite s'élèvent à 422,2 Md€ en 2025, soit **14,1 % du PIB** et 24,3 % de l'ensemble des dépenses publiques, contre 13,9 % en moyenne au cours des dix dernières années.

Dans le scénario de référence, ces dépenses seraient globalement stables entre 2025 et 2045 aux alentours de 14 % du PIB, même si cette stabilité recouvre en réalité une légère hausse entre 2033 et 2045 s'élevant à 0,2 point de PIB. Cette stabilité résulte, d'une part, de l'actualisation des hypothèses économiques intégrant les données les plus récentes disponibles en avril 2026 et, d'autre part, de l'intégration des nouvelles hypothèses démographiques de l'Insee : la dégradation de l'environnement international viendrait neutraliser les effets favorables liés à l'augmentation du solde migratoire et à la révision à la baisse des gains d'espérance de vie.

Les dépenses connaîtraient ensuite une croissance à un rythme plus soutenu entre 2045 et 2070 pour atteindre **15,3 % du PIB** en fin de période. Les projections précédentes ne faisaient pas apparaître d'augmentation des dépenses sur cette période. Cette évolution est imputable à la révision à la baisse de la natalité, dont l'effet baissier sur le PIB commencera à se faire sentir quand les premières générations concernées atteindront l'âge d'entrée dans la vie active. Elle provient également des nouvelles hypothèses de revalorisation de la valeur du point AGIRC-ARRCO définies conventionnellement à compter de 2038.

La baisse du rapport entre cotisants et retraités se poursuit sur la période, passant de 1,8 en 2025 à 1,3 en 2070. En parallèle la pension moyenne augmenterait moins que le revenu d'activité : elle progresserait de 0,2 % en moyenne par an entre 2025 et 2070, contre 0,7 % pour le revenu d'activité moyen. L'âge de départ augmenterait jusqu'en 2040, puis se stabiliserait à environ 64,6 ans.

Le CSR note que cette trajectoire de dépenses agrège deux trajectoires divergentes : les pensions de droit propre augmenteraient, passant de 12,1 % en 2025 à 13,9 % du PIB en 2070, tandis que les pensions de droit dérivé diminueraient de 1,3 % à 0,8 %. Une partie de cette baisse s'explique par la condition de ressources au régime général qui joue davantage quand les pensions des femmes s'élèvent ; une autre partie, probablement majoritaire, s'explique par la durée du veuvage et/ou par l'évolution de la nuptialité, car la part des pensions de droit dérivé baisse en projection dans tous les régimes, y compris ceux qui versent des pensions non soumises à condition de ressources. Le COR a analysé les droits familiaux et conjugaux et proposé différents schémas de réformes dans son rapport de novembre 2025¹³ (qui fait l'objet d'un avis du jury citoyen du CSR, présenté en annexe 1). Le COR pourrait compléter ces réflexions en engageant dans l'avenir des travaux pour détailler et éclairer les effets sous-jacents et l'ampleur des incertitudes sur les dépenses de réversion.

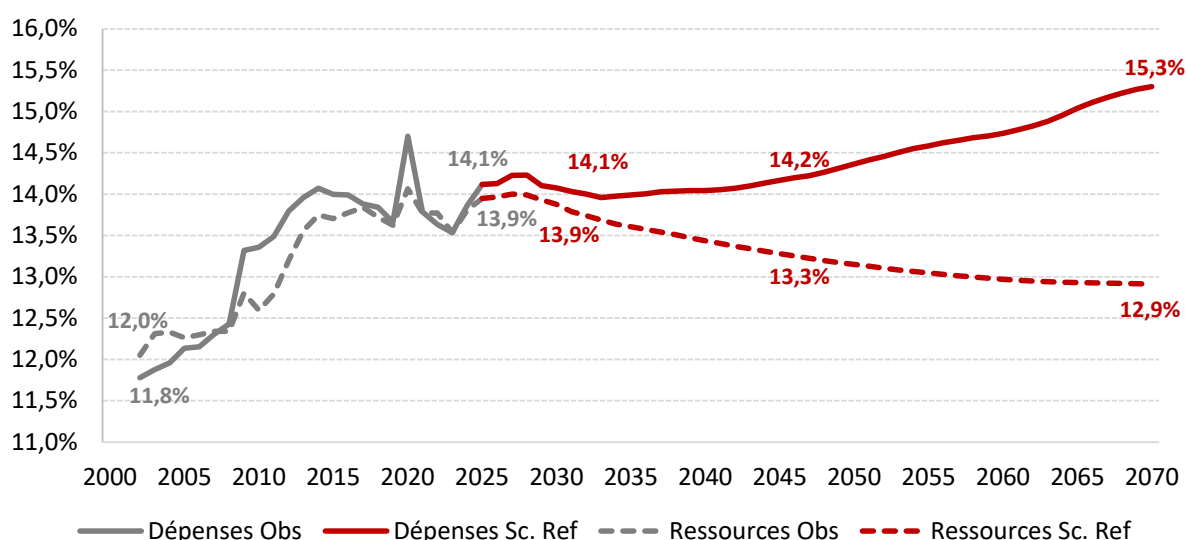
Les ressources du système de retraite s'élèvent en 2025 à 417 Md€ hors produits financiers, soit 13,9 % du PIB. Cette part devrait diminuer pour s'établir à 12,9 % du PIB en 2070.

¹³ Conseil d'orientation des retraites, Droits familiaux et conjugaux, novembre 2025.

Cette baisse tendancielle, peu intuitive, s'explique principalement par deux facteurs :

- ♦ D'une part par la diminution du poids du régime de la fonction publique de l'État et des régimes spéciaux : ces régimes étant légalement tenus à l'équilibre, leurs ressources s'ajustent mécaniquement à la baisse de leurs dépenses. Les contributions et subventions d'équilibre versées par l'État au régime de la FPE et aux régimes spéciaux, ainsi qu'à la CNAV pour les régimes en fermeture, passeraient de 1,9 % du PIB en 2025 à 1,1 % en 2070. Cette évolution agrégée reflète ainsi le cadre démographique et comptable de ces régimes ;
- ♦ D'autre part, les augmentations contenues de la rémunération des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers jusqu'en 2037 freinent l'augmentation globale des cotisations, malgré la hausse de 12 points du taux de cotisation employeur à la CNRACL.

Graphique 5 : Dépenses et ressources du système de retraite en % du PIB observées et projetées dans le scénario de référence



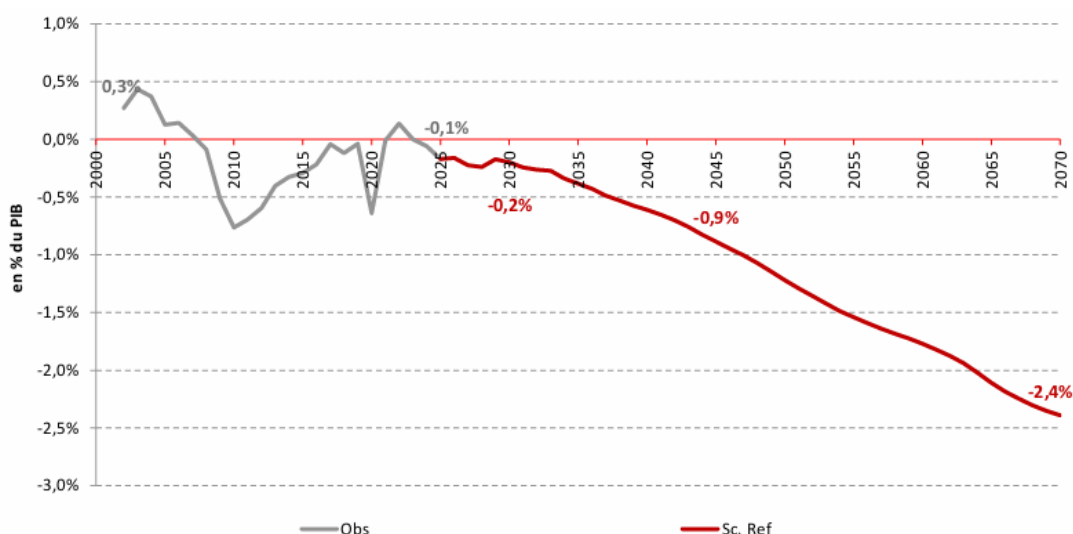
Source : Rapport du COR 2026.

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

En 2025, le système de retraite était déficitaire de 5,1 Md€, soit -0,2 % du PIB, sans tenir compte des charges et produits financiers. En les réintégrant, le système reste en déficit de l'ordre de 1,3 Md€, soit -0,04 % du PIB.

Le système de retraite connaîtrait ensuite des besoins de financement croissants sur l'ensemble de la période de projection : le déficit serait ainsi de -0,2 % du PIB en 2030 (soit 6,8 Md€) et de -0,9 % du PIB en 2045. À plus long terme, les effets de la baisse de la natalité se traduiraient par une augmentation des dépenses de retraite en part de PIB, entraînant une dégradation du solde du système jusqu'à un déficit de -2,4 % du PIB en 2070.

Graphique 6 : Solde du système de retraite observé et projeté dans le scénario de référence, en % du PIB



Source : Rapport du COR 2026.

Le CSR souligne en outre que cette trajectoire intègre la poursuite de la réforme de 2023 à partir de 2028 (hausse de l'âge d'ouverture des droits et de la durée d'assurance jusqu'en 2033). Tout nouveau retour en arrière sur cette réforme dégraderait davantage encore la situation du système de retraite. Illustrant l'impact du décalage d'une génération de la hausse de l'âge et de la durée d'assurance, la dette cumulée entre 2026 et 2033 engendrée par la suspension de la réforme atteindrait environ 13 Md€ selon les estimations de la DREES.

3.1.2. L'analyse des variantes démographiques, notamment la fécondité et le solde migratoire, illustre l'ampleur des aléas entourant le scénario central

Les scénarios sont particulièrement sensibles aux hypothèses de mortalité, de fécondité et de solde migratoire, qui sont marquées par de fortes incertitudes. Dans ce contexte, il importe d'examiner ces variantes avec attention.

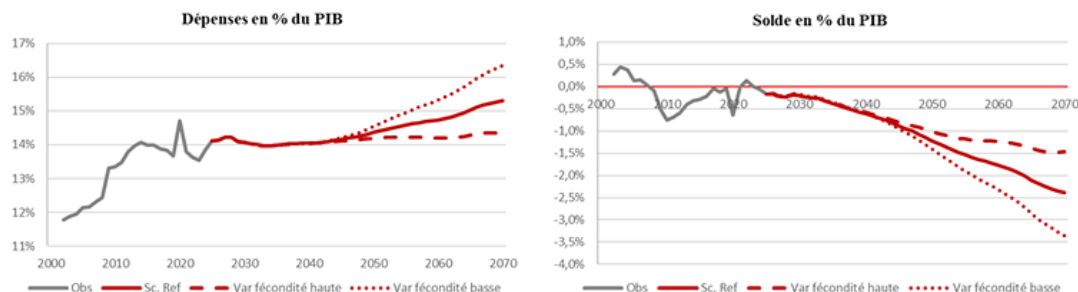
Dans ses nouvelles projections, l'Insee a retenu comme hypothèse centrale un indice conjoncturel de fécondité (ICF) de 1,45 enfant par femme à partir de 2028. Un indice plus élevé ou plus bas a des effets sur la trajectoire des dépenses du système de retraite en part de PIB. Du côté du numérateur, la masse des dépenses continuerait de croître au même rythme que dans le scénario de référence et ne serait pas affectée à l'horizon de la projection (2070). À l'inverse, le niveau de PIB serait plus faible en raison d'une population d'actifs moins nombreuse, en lien avec le plus faible nombre de naissances. Cet effet commencerait à se faire sentir dans les années 2040.

Avec des hypothèses alternatives, si l'on retient les scénarios « bas » ou « haut » de l'Insee, les effets sur les dépenses sont majeurs :

- ♦ Dans le cas d'un scénario à 1,2 enfant par femme, l'écart serait nul jusqu'au milieu des années 2040 environ, puis irait en grandissant pour s'établir à 1 point de PIB à l'horizon 2070 par rapport au scénario de référence ;
- ♦ À l'inverse, avec une fécondité plus haute (1,7 enfant par femme), la part des dépenses de retraite dans le PIB serait moins élevée de 1 point. Avec cette hypothèse plus favorable, ce ratio retrouverait une trajectoire stable sur l'ensemble de la période de projection. S'il est évidemment impossible de prévoir l'avenir, les comparaisons internationales rendent cette hypothèse haute particulièrement optimiste.

La part des ressources dans le PIB étant insensible à l'hypothèse de fécondité, le solde du système de retraite serait dégradé ou amélioré avec la même amplitude que les variations des dépenses en pourcentage du PIB (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Sensibilité de la part des dépenses et du solde du système de retraite dans le PIB aux hypothèses de fécondité



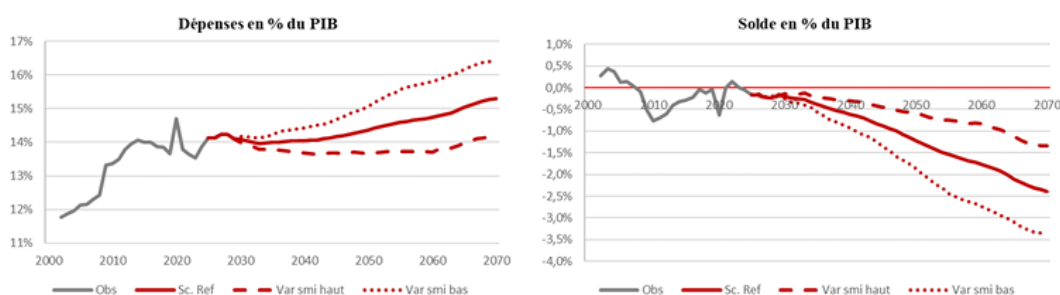
Source : Rapport du COR 2026.

La dépense est également particulièrement sensible à l'hypothèse de solde migratoire, dont l'évolution est entourée d'une forte incertitude (cf. partie 2).

La projection de référence est établie sur la base d'un solde annuel de + 150 000 personnes. Dans la mesure où l'immigration favorise l'offre de travail et génère un nombre de cotisants plus important, faire varier cette hypothèse a des effets importants sur la part de la dépense dans le PIB (cf. graphique 8) :

- ♦ En retenant la projection « basse » de l'Insee (70 000 personnes par an), les dépenses augmenteraient de 1,1 point de PIB ;
- ♦ Avec l'hypothèse « haute » (230 000 personnes par an), la part des dépenses dans la richesse nationale serait moins élevée de 1,1 point.

Graphique 8 : Sensibilité de la part des dépenses et du solde du système de retraite dans le PIB aux hypothèses de solde migratoire



Source : Rapport du COR 2026.

Le CSR souligne l'ampleur des aléas auxquels est soumis le scénario central du COR.

Ces aléas sont consubstantiels à l'ampleur des incertitudes sur les changements démographiques en cours. Ils ne peuvent être réduits. Ils doivent conduire à envisager des scénarios et des modalités de pilotage financier du système de retraite pouvant s'ajuster dans la durée aux évolutions démographiques constatées.

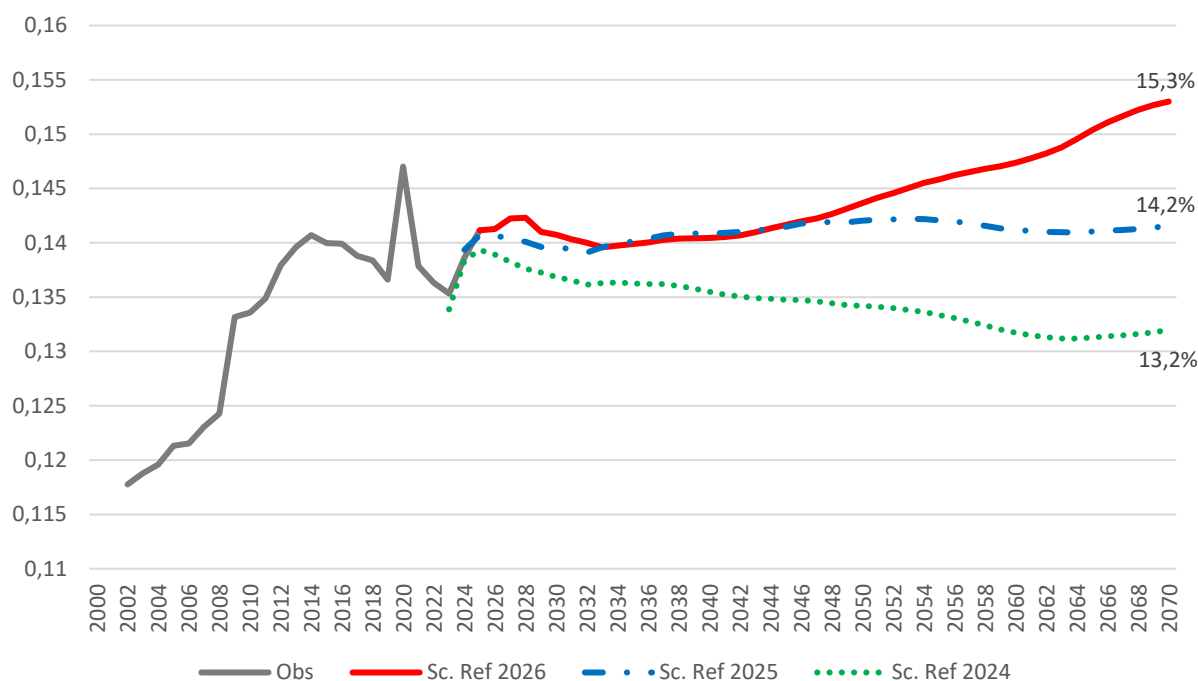
3.1.3. Les écarts avec les projections 2025 sont faibles jusqu'en 2045 mais croissants au-delà, jusqu'à atteindre 1 % du PIB pour les dépenses et le solde en 2070

Les écarts des projections 2026 par rapport à 2025 sont faibles jusqu'en 2045 mais se creusent continûment après cette date pour atteindre plus d'un point de PIB en 2070. Si l'on considère les écarts du rapport 2026 par rapport à 2024, cette différence s'élève à plus de deux points de PIB.

Dans le rapport 2025, la révision des trajectoires à long terme découlait largement de la révision des hypothèses macroéconomiques du scénario du référence, notamment du choix de prendre en compte une croissance de la productivité plus faible, salué par le CSR, qui avait pour effet de dégrader le dénominateur du ratio de dépense de retraite sur PIB.

Dans le rapport 2026, les dépenses augmenteraient en part de PIB par rapport à la précédente trajectoire sur les deux prochaines années, sous l'effet de la dégradation de l'environnement économique. Elles baisseraient ensuite pour s'établir à 14 % du PIB en 2030 et 14,2 % en 2045, ce qui correspond aux niveaux projetés l'an dernier. En revanche, à compter de 2045, l'écart s'accroîtrait considérablement par rapport au scénario de l'an dernier jusqu'à atteindre plus d'un point de PIB en 2070 (cf. graphique 9).

Graphique 9 : Dépenses du système de retraite en pourcentage du PIB observées et projetées dans les scénarios de référence des rapports 2024, 2025 et 2026 du COR



Source : CSR, à partir des rapports 2024, 2025 et 2026 du COR.

Ces écarts sont expliqués par différents facteurs selon les périodes (cf. tableau 3) :

- ♦ Jusqu'à 2045, les effets liés aux changements d'hypothèses économiques, qui réhaussent la part des dépenses dans le PIB, sont contrebalancés par des hypothèses démographiques plus favorables, dont la plus puissante est celle du solde migratoire (à l'origine d'une baisse de 0,3 point de PIB par rapport au scénario 2025). En 2030, le solde migratoire plus important vient ainsi partiellement compenser les écarts défavorables liés aux hypothèses économiques dégradées ainsi qu'aux mesures de la LFSS pour 2026, incluant la suspension de la réforme des retraites de 2023 ;
- ♦ À horizon 2070, l'effet de baisse de la fécondité l'emporte sur celui de la hausse du solde migratoire, avec un impact de 1,5 point de PIB supplémentaire, tandis que le solde migratoire ne diminue le ratio qu'à hauteur d'1 point de PIB. Les nouvelles hypothèses d'indexation dans les projections de l'AGIRC-ARRCO, plus réalistes qu'en 2025, ont également un effet significatif de 0,3 point de PIB en 2070.

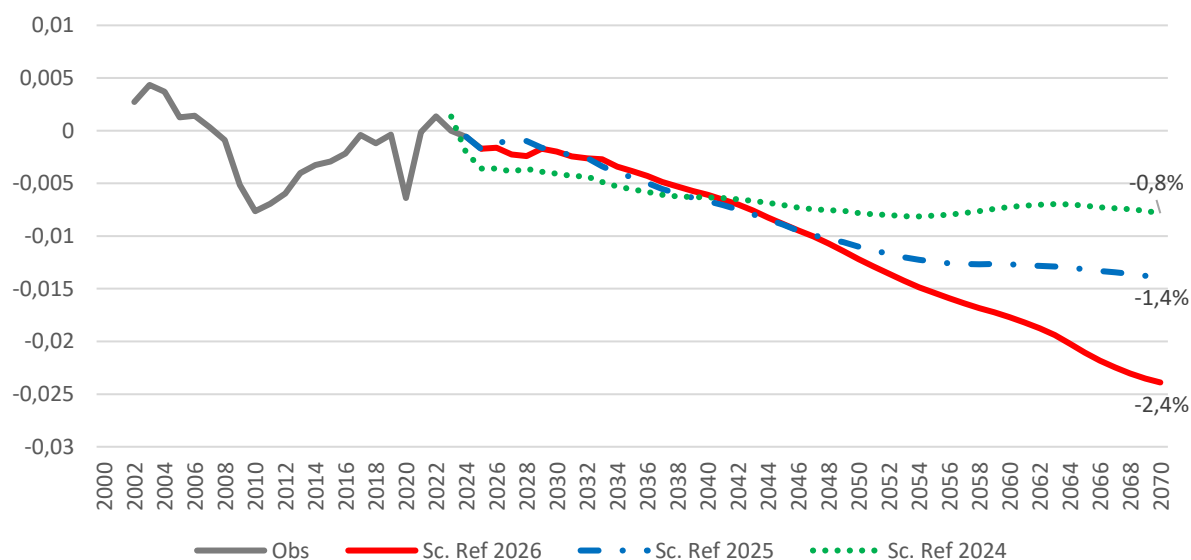
Tableau 3 : Décomposition des écarts de dépenses en part de PIB entre 2026 et 2025 (scénario de référence du COR)

Entre le rapport 2026 et le rapport de 2025	2030	2045	2070
Écart de dépenses en part de PIB	0,1 pt	0,0 pt	1,1 pt
Dont hypothèses démographiques	-0,1 pt	-0,3 pt	0,4 pt
<i>Dont fécondité</i>	0,0 pt	0,1 pt	1,5 pt
<i>Dont solde migratoire</i>	-0,1 pt	-0,3 pt	-1,0 pt
<i>Dont espérance de vie</i>	0,0 pt	-0,1 pt	-0,2 pt
Dont hypothèses économiques	0,2 pt	0,1 pt	0,1 pt
Dont mesures LFSS 2026 (dont suspension de la réforme) ¹	0,1 pt	0,0 pt	0,1 pt
Dont hypothèse de revalorisation Agirc-Arrco	0,0 pt	0,1 pt	0,3 pt

Source : Rapport du COR 2026.

Conséquence de cette situation, le solde continue de se dégrader, pour atteindre -2,4 % du PIB en 2070, soit un point de moins que dans le scénario 2025 où il s'élevait à -1,4 % de la richesse nationale.

Graphique 10 : Solde du système de retraite observé et projeté dans le scénario de référence dans les rapports du COR 2024, 2025 et 2026



Source : CSR, à partir des rapports 2024, 2025 et 2026 du COR.

Après une dégradation entre les rapports 2024 et 2025 tenant au changement de l'hypothèse de productivité, le solde à l'horizon 2070 se dégrade à nouveau entre les rapports 2025 et 2026 en raison de la démographie.

Ainsi, à moyen et long termes, notre système de retraite n'apparaît pas soutenable. D'un système à l'équilibre dans le scénario médian du rapport du COR en 2016, on progresse, du fait de l'intégration d'abord d'un nouveau scénario économique plus réaliste, puis d'un nouveau scénario démographique, et malgré la réforme de 2023, vers des trajectoires de dépenses et de soldes de plus en plus dégradées.

Dans un contexte de forte incertitude macroéconomique, cette situation pourrait par ailleurs se dégrader davantage. Le CSR estime donc que cette trajectoire non soutenable appelle un changement de pilotage (cf. partie 6).

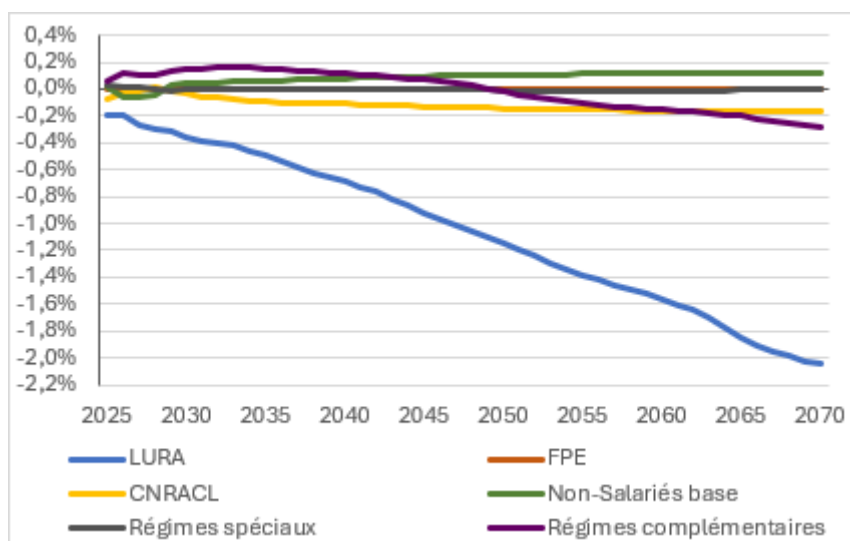
3.2. La trajectoire par régime présente de forts contrastes

3.2.1. Le régime général est de loin le plus déficitaire au sein de l'ensemble des régimes

L'évolution de la situation financière est très différente selon les régimes ; parmi eux, les régimes de base dits « Lura »¹⁴, soit la Cnav et la MSA salariés, enregistrent des besoins de financement croissants sur l'ensemble de la période de projection, très supérieurs à l'ensemble des autres régimes.

À l'horizon 2070, le solde du régime général (y compris MSA salariés) s'élèverait à -2 % du PIB, contre moins de -0,3 % pour l'ensemble des autres régimes (cf. graphique 11).

Graphique 11 : Solde projeté par groupe de régimes, après transferts inter-régimes, dans le scénario de référence du COR (en % du PIB)



Source : Rapport du COR 2026.

La situation du régime général, dont les contours de dépenses et de recettes sont clairement tracés (à la différence du régime des fonctionnaires de l'Etat), d'autant plus depuis l'intégration directe en son sein du fonds de solidarité vieillesse (FSV) en 2026, illustre la nécessité de raisonner par le solde, et pas seulement avec une analyse de la trajectoire de dépense. Les retraites des salariés du secteur privé sont financées par un taux de cotisation de 28 %, élevé

¹⁴ Ce sigle signifie « liquidation unique des régimes alignés », à savoir le mode de calcul unifié des pensions pour les salariés du privé, les salariés agricoles et les travailleurs indépendants hors professions libérales.

en comparaisons internationales, dont les allègements de cotisations employeurs sont compensés par des recettes fiscales, et il a en outre récupéré les recettes fiscales du FSV. De surcroît, il bénéficie d'une démographie dynamique relativement aux autres grands régimes de base.

C'est donc le régime général qui doit être au cœur de la réflexion sur la rénovation des mécanismes de pilotage.

3.2.2. Les régimes de la fonction publique font l'objet de réflexions en vue d'évolutions potentiellement structurantes

La fonction publique d'Etat

Pour rappel, en l'absence de caisse de retraite des fonctionnaires de l'Etat, le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* est un objet comptable de la loi de finances retraçant les opérations financières (recettes et dépenses) relatives aux retraites des fonctionnaires de l'Etat. Les recettes sont constituées par les retenues sur traitement des fonctionnaires et par les contributions des ministères et établissements employeurs. Le taux de contribution employeur est ajusté de manière à équilibrer le compte ; il est de 82% en 2026 pour les fonctionnaires civils.

Ce taux très élevé ne signifie pas que les fonctionnaires d'Etat bénéficient d'avantages de retraite supérieurs à ceux servis par les autres régimes de retraites ; au contraire, une étude de la DREES a montré qu'en appliquant les règles du secteur privé aux fonctionnaires sédentaires, leur taux de remplacement serait en moyenne légèrement amélioré. L'explication de ce taux élevé par rapport au taux du privé (17%) est à trouver notamment dans la démographie : le ratio cotisants sur retraités est sensiblement inférieur dans ce régime à son niveau dans le secteur privé, ce qui traduit des choix politiques pour infléchir la masse salariale de l'Etat et contribuer à la soutenabilité des finances publiques. Elle réside également dans les écarts de panier de recettes entre le public et le privé : le CAS est quasi exclusivement équilibré par des cotisations alors que la branche vieillesse bénéficie de l'affectation d'impositions de toutes natures et de transferts réduisant le besoin d'équilibrage par les cotisations.

Le débat sur la présentation comptable du CAS *Pensions*, ouvert depuis plusieurs années, a connu des avancées en 2025, avec la publication d'un article de l'IPP en juin 2025¹⁵ analysant les sous-jacents du taux d'équilibre du CAS *Pensions*, puis par la documentation budgétaire relative au CAS *Pensions* dans le projet de loi de finances pour 2026 présentant un taux de cotisation conventionnel de l'Etat. Le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé en mai 2026 souhaiter que le projet de loi de finances pour 2027 présente une nouvelle évolution.

Ce changement devrait conduire, à terme, à distinguer au sein du CAS *Pensions* un taux de cotisation employeur et une subvention d'équilibre. Ce choix comptable n'est pas sans conséquence sur la présentation et l'analyse de nos choix budgétaires : il pourrait conduire à modifier le montant des budgets des ministères. En la matière, les changements relatifs au CAS *Pensions* et à la maquette budgétaire relèvent du ministère du budget.

En revanche, les évolutions budgétaires du panier de recettes n'ont pas d'incidence directe sur le traitement en comptabilité nationale du CAS *Pensions* (et donc du PIB) et de manière générale, sur les comparaisons internationales s'agissant du niveau de financement des services publics. En effet, les changements relatifs au PIB et aux dépenses publiques relèvent de la comptabilité nationale et donc de l'Insee, dans le cadre de règles européennes (qui laissent une marge de choix entre plusieurs méthodes). La prochaine révision de la comptabilité nationale est prévue en 2030. Il serait souhaitable que les choix qu'effectueraient l'Insee (par exemple concernant le nouveau taux de cotisation employeur) et le Gouvernement

¹⁵ Retraites des fonctionnaires d'Etat : faut-il changer la convention comptable ? IPP, juin 2025.

(sur un éventuel changement de maquette budgétaire) soient cohérents, afin d'assurer la lisibilité et la cohérence d'ensemble de nos outils d'analyse budgétaires et comptables.

Si un consensus semble s'établir pour modifier la présentation du CAS *Pensions*, il reste que plusieurs méthodes sont possibles pour le calcul du nouveau taux de cotisation employeur et du montant de la subvention d'équilibre :

- ◆ Comme l'IPP en 2025, il est possible de partir du taux d'équilibre actuel du CAS *Pensions* et de retirer les différents éléments spécifiques (notamment les départs anticipés pour catégories actives, qui ont vocation à être financés par les employeurs et non par la communauté des ministères) ou démographiques, pour aboutir par différence au taux employeur (34% voire sans doute un peu plus en actualisant le chiffrage de l'IPP) ;
- ◆ En sens inverse, certains proposent de retenir *a priori* un taux de cotisation employeur conventionnel et de considérer que le solde des recettes équilibrant le CAS *Pensions* est une subvention d'équilibre. Le taux proposé est alors souvent le taux des employeurs du secteur privé de 17%.

Le CSR se prononce pour une méthode qui se rapprocherait de celle de l'IPP : le taux du secteur privé n'est pas une référence pour le régime propre à la fonction publique de l'Etat, où en particulier les cotisations ouvrant droit à pension portent sur le traitement hors primes, et de plus cette méthode ne permet pas d'explicitement une subvention purement démographique reflétant les caractéristiques propres de ce régime.

L'identification d'une subvention d'équilibre résultant de la situation démographique dégradée du CAS *Pensions* pourrait conduire à poser la question de son traitement au regard du déficit du système de retraite. Bien entendu, à règles budgétaires inchangées, le CAS *Pensions* sera toujours obligatoirement équilibré et le COR lui attribuera un solde budgétaire équilibré dans ses projections. Mais cette subvention identifierait clairement la contribution financière de l'Etat au système de retraite, dont les ressources ne suffisent pas à couvrir les dépenses. Même s'il n'est juridiquement pas possible d'attribuer le déficit de l'Etat à telle ou telle dépense, dans les faits cette contribution se traduit bien par un accroissement du déficit et de la dette de l'Etat. Le résultat du calcul de la compensation démographique a ainsi *in fine* des conséquences non seulement sur les transferts entre régimes mais aussi sur le déficit d'ensemble du système de retraite calculé par le COR.

Le CSR préconise donc que le COR soit saisi d'un travail de réflexion sur **la rénovation des règles de calcul de la compensation démographique**. Un système de retraite par répartition composé de plusieurs régimes, dont les différents régimes connaissent des évolutions démographiques contrastées ne peut pas faire l'économie d'une compensation entre régimes. Ainsi, l'absence de contribution des régimes complémentaires à la compensation pose question. A titre illustratif, la forte augmentation de la part de contractuels dans la fonction publique bénéficie au régime général et à l'IRCANTEC, alors même que ce dernier est exonéré de compensation démographique.

La fonction publique territoriale et hospitalière

Face au déficit structurel que connaît la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), lié notamment à sa situation démographique, les gouvernements ont décidé d'augmenter progressivement le taux de cotisation employeur de 12 points, pour atteindre 43,65% en 2028 : le décret n° 2014-1531 du 17 décembre 2014 a porté ce taux à 30,5% en 2015, 30,6% en 2016 et 30,65% à compter de 2017, le décret n° 2024-49 du 30 janvier 2024¹⁶ l'a encore augmenté d'un point et le décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 l'a fixé à 34,65% en 2025, 37,65 % en 2026, 40,65% en 2027 et 43,65% en 2028.

¹⁶ Ce décret, contesté par les départements de l'Allier, des Yvelines et des Hauts-de-Seine, a été validé par la décision n° 502679 du 27 février 2026 du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Malgré cette augmentation, le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers ne sera pas à l'équilibre dans la décennie 2030. Une mission d'inspection a proposé en 2026 des scénarios de redressement¹⁷. La mission suggère en particulier d'étudier des scénarios d'adossement, soit par la constitution d'un pôle privé, soit par la constitution d'un pôle public. Ces scénarios n'ayant pas été instruits, le CSR ne peut se prononcer sur leurs caractéristiques et leurs impacts. Il remarque cependant que la constitution d'un pôle public, entre les deux régimes de fonctionnaires aux règles quasiment identiques, ne changerait rien aux règles ni au pilotage et conduirait probablement pour l'essentiel à mettre à la charge de l'Etat une partie des dépenses de la CNRACL. Le pôle privé, lui, au-delà d'un simple adossement financier peu réaliste à règles inchangées, pourrait permettre de poser la question de fond du rapprochement des règles appliquées aux cotisants.

La mission propose en outre de renforcer le pilotage du régime au niveau national en prévoyant, tous les deux ans, un rapport du COR sur les retraites publiques. Si les modalités et la temporalité peuvent en être discutées, un suivi régulier et détaillé par le COR des régimes publics, au-delà de leur trajectoire financière, serait utile pour partager les enjeux et les diagnostics et éclairer les débats.

4. Les indicateurs sur le niveau et la durée de versement des pensions

4.1. Commentaires sur les indicateurs suivis

En application de la loi de 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, complétée par la réforme des retraites de 2023¹⁸, le CSR a pour mission de suivre un certain nombre d'indicateurs. Ceux-ci doivent permettre de s'assurer de l'absence d'écart avec les objectifs assignés par la loi au système de retraite.

Le premier objectif consiste à garantir le versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité. Son suivi est décliné en deux indicateurs :

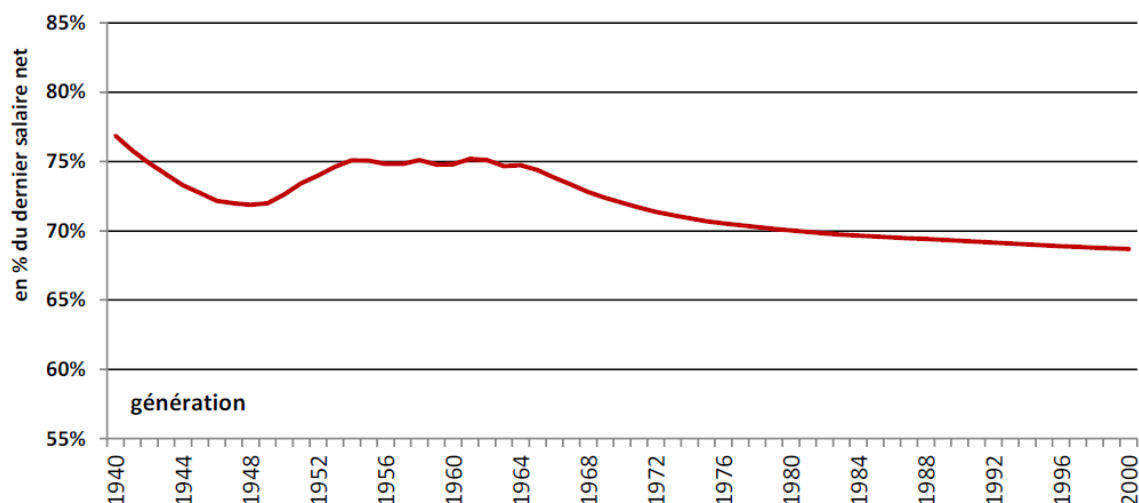
- ◆ Le taux de remplacement d'un salarié non-cadre du secteur privé à carrière ininterrompue, dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires, projeté sur dix ans. Ses décrets constitutifs confient au CSR le soin de s'assurer que ce taux de remplacement demeure supérieur aux deux tiers sur l'horizon de projection¹⁹. Tel est bien le cas pour les dix générations qui suivent celles de 1963 dans le scénario de productivité de référence (0,7 % de productivité horaire du travail), comme d'ailleurs dans les hypothèses alternatives (0,4 % et 1 % de productivité horaire du travail).

¹⁷ IGF, IGA, IGAS - Mission complémentaire sur le système de retraite des agents des collectivités locales et des établissements hospitaliers – Perspectives à horizon 2045.

¹⁸ Loi du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

¹⁹ Plus exactement, les textes interdisent aux recommandations du CSR d'avoir pour conséquence de faire basculer le taux de remplacement de ce cas-type en-deçà d'un tel seuil.

Graphique 12 : 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

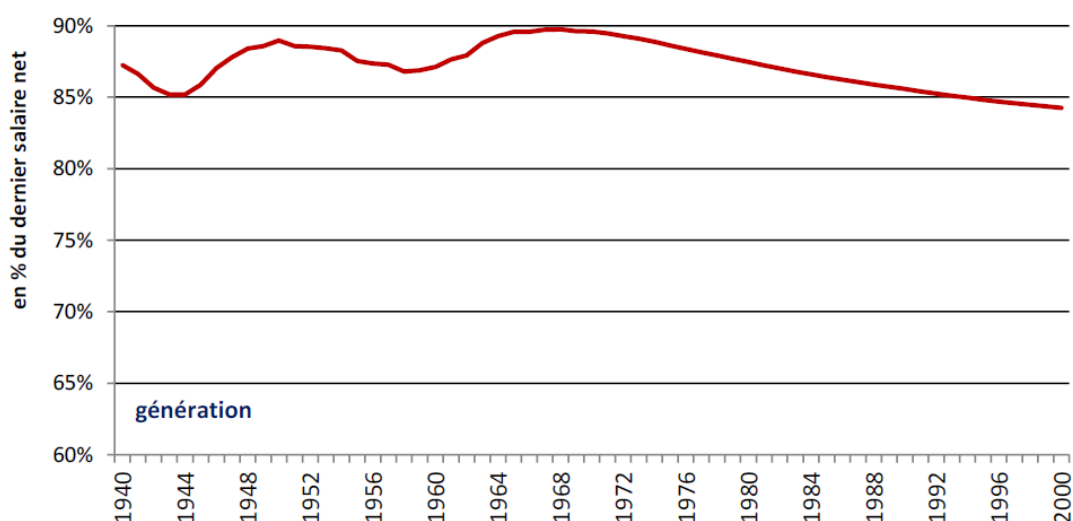


Source : Rapport du COR 2026.

- ♦ Le taux de remplacement d'un salarié à carrière complète au SMIC, pour lequel depuis la réforme de 2023 le CSR a pour mission de veiller à ce qu'il respecte la garantie fixée par la loi d'une pension brute au moins égale à 85 % du SMIC net (dans le cas d'un salarié ayant effectué une carrière complète au SMIC).

Le taux de remplacement brut de la génération 1963, la première concernée par la revalorisation du minimum contributif opérée en 2023, s'élèverait à 88 %, selon le rapport 2026 du COR. Ce taux culminerait à 90 % pour les générations de la fin des années 1960, avant de décliner et de basculer en-deçà de 85 % à compter de la génération 1995. Cette réduction progressive dans le temps du taux de remplacement pour ce cas-type est la conséquence de l'absence d'introduction à l'AGIRC-ARRCO, à la suite de la réforme de 2023, d'une règle similaire à celle adoptée pour le régime de base (indexation du minimum contributif). Le CSR estime donc qu'en l'état des règles des régimes, il faudra assurer à terme une cohérence de pilotage de cet objectif de garantie de revenu de remplacement pour les salariés modestes.

Graphique 13 : Taux de remplacement 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 du COR 2026.

Le CSR analyse le respect de l'objectif de traitement équitable des assurés au regard de la durée de retraite et du montant leur pension en s'appuyant sur deux indicateurs : le taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B et la durée moyenne de versement de la pension, projetée sur vingt-cinq ans.

L'indicateur associé au **cas-type d'un agent sédentaire de la fonction publique** constitue traditionnellement l'un des plus délicats à analyser compte tenu du caractère conventionnel et peu satisfaisant dans la méthodologie conduisant au choix des hypothèses sous-jacentes. Dans son avis rendu 2025, le CSR émettait ainsi déjà trois réserves sur cet indicateur :

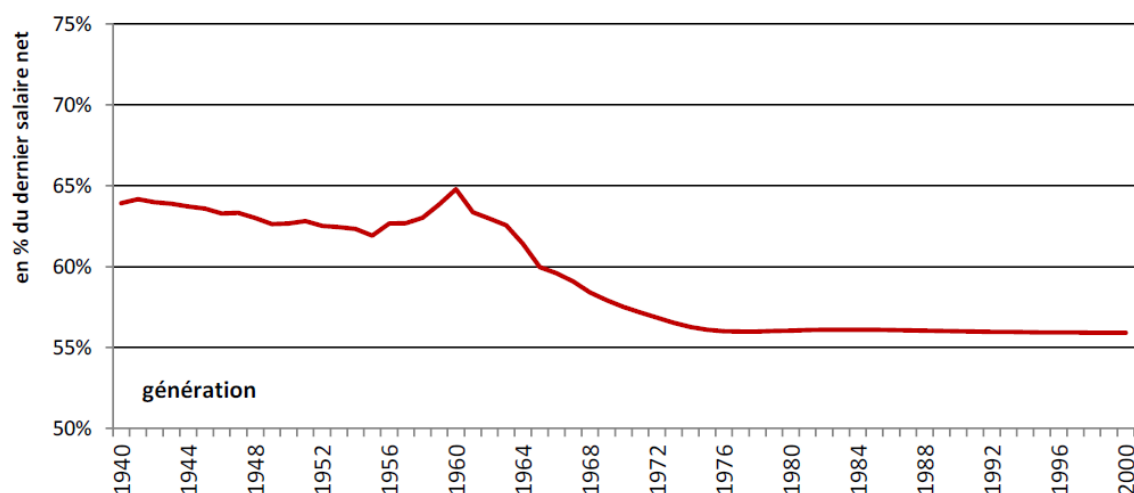
- ♦ Sur le caractère nécessairement conventionnel de l'hypothèse de la part de primes dans la rémunération des fonctionnaires retenue dans la conception des projections, dont l'effet est majeur sur l'évolution du taux de remplacement des fonctionnaires, comme peut l'être le choix d'un scénario de gains de productivité du travail pour les salariés du secteur privé. Alors que la productivité fait l'objet d'un débat nourri au sein du COR et que le niveau retenu est établi à travers une méthode cohérente, qui peut par nature se discuter, en s'appuyant sur les valeurs constatées sur la période récente, il n'en va pas de même pour la fonction publique ;
- ♦ Sur l'absence de déclinaison de l'hypothèse alternative retenue par le COR, de stabilité de la part des primes à son niveau actuel, dans des analyses de sensibilité des dépenses de retraite de la fonction publique. Le CSR se félicite de l'enrichissement opéré sur ce point par le COR dans son rapport 2026 : il permet de rendre visibles les conséquences d'une variante où le point d'indice évoluerait, ainsi que la rémunération totale des fonctionnaires, comme l'ensemble des rémunérations des autres secteurs de l'économie. Celles-ci ne sont pas neutres, comme indiqué *supra*, mais leur impact reste limité, avec une hausse de l'ordre de 0,1 point de PIB en 2045 ;
- ♦ Sur l'absence de plancher analogue à celui fixé par les textes pour l'indicateur de taux de remplacement du cas-type de salarié non-cadre, qui crée une incohérence dans le suivi réalisé par le CSR (voir les développements sur ce point *infra*).

Le CSR souligne, concernant cet indicateur :

- ♦ L'impossibilité qui est aujourd'hui la sienne d'alerter les pouvoirs publics sur un éventuel écart sur les dix prochains exercices entre l'indicateur retenu et l'objectif d'équité entre régimes fixé au système de retraite, du fait de l'absence de valeur d'alerte.

- ♦ Le risque que fait peser cette incertitude sur la trajectoire de dépenses de retraites de la fonction publique. Dit autrement, une hypothèse de réduction aussi marquée et rapide du taux de remplacement des fonctionnaires apparaît-elle crédible, en termes d'acceptabilité comme de logique d'équité entre les différents régimes de retraites, mises en regard des impératifs de finances publiques qui imposent une stricte maîtrise de la masse salariale et des retraites de la fonction publique ? Les projections de dépenses des retraites de la fonction publique et plus globalement de l'ensemble du système pourraient ainsi être sous-estimées.

Graphique 14 : Taux de remplacement net à la liquidation du cas-type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B – Scénario de référence



Source : rapport du COR 2026.

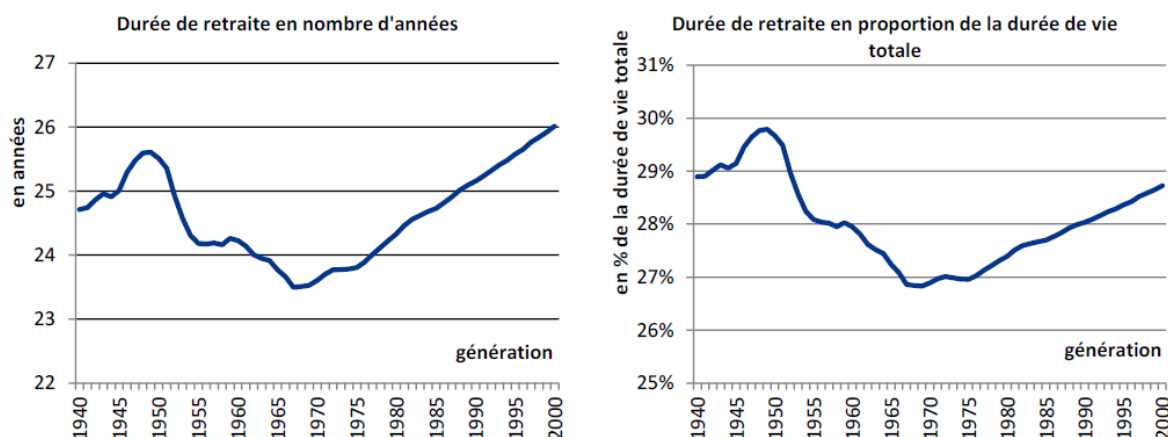
L'indicateur de **durée moyenne de versement de la pension**, longuement examiné dans l'avis du CSR de 2023 faisant suite à la réforme des retraites de 2023, pose moins de difficultés d'analyse. Il n'est pas exempt de limites, qui sont détaillées *infra*, dans les réflexions sur les évolutions qui pourraient être apportées aux indicateurs suivis par le CSR. Il reflète les marges de progrès existantes en termes de pilotage du système de retraites, pour favoriser une plus grande équité intergénérationnelle. Si l'on s'attache à l'évolution de la durée de retraite en proportion de la durée de vie totale, indicateur plus pertinent que celui exprimé en valeur absolue que doit suivre le CSR en application des textes²⁰, on constate la gestion par à-coups, au fil des réformes des retraites, de ce critère majeur d'équité entre les générations :

- ♦ Une hausse marquée de la durée relative de retraite jusqu'aux générations du début des années 1950, sans doute excessive au regard des équilibres du système ;
- ♦ Une diminution de trois points jusqu'aux générations de la fin des années 1960, sous l'effet des lois de 2010 et de 2023 notamment ;
- ♦ Une remontée progressive, jusqu'à deux points pour la génération 2000, une fois épuisés les effets de la dernière réforme des retraites, avec le report progressif de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans.

Avec le recul, le système de retraite aurait gagné à intégrer à son mode de pilotage et à ses processus de décision une prise en compte plus nette de ce type d'indicateurs, permettant des évolutions plus progressives et équitables pour les assurés selon leur génération. Si on ne récrit pas le passé, les enseignements qu'on en tire doivent servir pour l'avenir.

²⁰ Puisqu'il permet de tenir compte, par nature, de l'évolution de l'espérance de vie par génération.

Graphique 15 : Durée de retraite par génération – scénario central de gains d'espérance de vie



Source : rapport du COR 2026.

Le CSR s'est vu confier par la réforme des retraites de 2023 un rôle nouveau relatif au suivi de l'objectif d'**égalité entre les femmes et les hommes en matière de retraite**, constitutif de l'enjeu plus global d'équité intragénérationnelle des retraites. Cet objectif s'accompagne d'une cible de suppression de l'écart de pension entre hommes et femmes en 2050, avec une réduction de moitié en 2037.

Dans son avis 2025, le CSR soulignait le besoin de préciser la définition de cet indicateur, en répondant à deux questions principales :

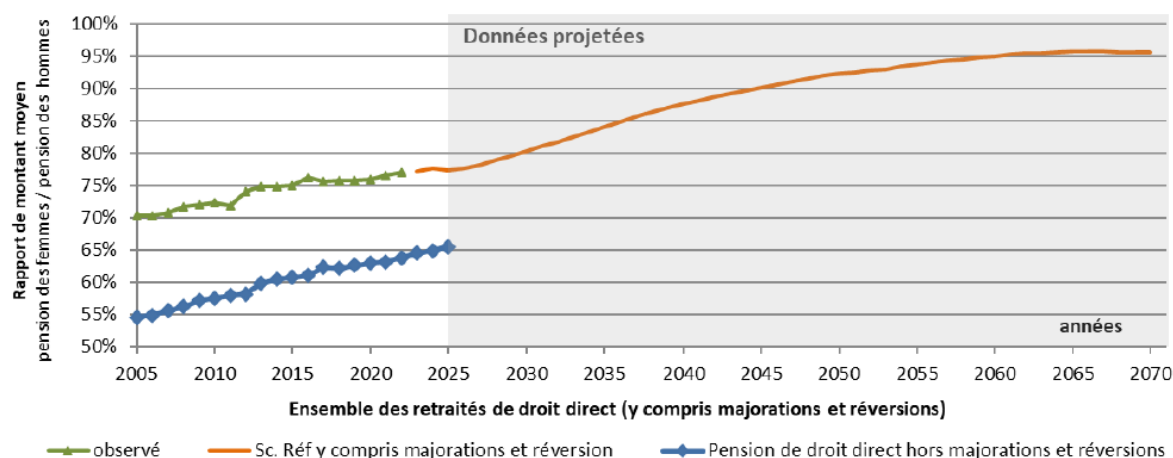
- ♦ S'agit-il d'un objectif à atteindre sur le flux de nouveaux retraités en 2050 ou, de manière plus contraignante, sur l'ensemble du stock de retraités à cette date ?
- ♦ S'agit-il d'un objectif à apprécier sur l'ensemble des pensions de retraite ou, de manière plus contraignante, sur les seules pensions de droits propres, à l'exclusion des pensions de réversion, qui contribuent fortement à réduire, en moyenne, les écarts de pensions versées entre hommes et femmes ?

Surtout, le CSR rappelait la nécessité de clarifier les conséquences en termes de politiques publiques à retenir en cas de dérive par rapport à cette trajectoire : s'agit-il d'un objectif fixé au système de retraite, alors que les écarts de pensions reflètent avant tout des différences sur le marché du travail ?

Les leviers pour agir sur cet objectif se situent davantage dans le champ du travail et de l'emploi que dans le champ de la retraite. Néanmoins, au vu de l'importance de cet indicateur pour le débat public sur les retraites, le CSR considère qu'une clarification est nécessaire pour le rendre plus lisible. Il appelle les pouvoirs publics à préciser la manière dont doit être évalué le respect de cet objectif, éventuellement après avoir saisi le COR pour recueillir son éclairage. Dans la continuité des considérations qu'il émettait dans son avis 2025, il lui semble qu'il y a deux manières de comprendre l'objectif : soit un objectif portant sur le stock des retraités et le total des droits propres et dérivés (dans une logique où le système de retraite intervient en aval du marché du travail, comme un « filet de sécurité » pour l'atteinte de l'objectif, et où l'ensemble de ces dispositifs, y compris la réversion, sont pris en compte) ; soit un objectif portant sur le flux des nouvelles pensions de droit propre (dans une logique de suppression des écarts de droits personnels de retraite, sans intégrer des pensions de réversion qui relèvent d'une logique de prise en compte du couple et non de la correction des inégalités de carrière entre hommes et femmes). Les travaux du COR présentent, dans certaines options, les montants moyens de pension en excluant les majorations de pension pour enfants. Si cette variante présente un intérêt d'éclairage du débat, compte tenu du caractère paradoxalement plus favorable aux hommes de ces majorations, il apparaît indispensable, pour le suivi de l'indicateur qui sera fixé en déclinaison de la réforme de 2023,

de retenir une approche les incluant, puisqu'elles constituent une composante de la pension de droit direct perçue.

Graphique 16 : Montant brut moyen des pensions des femmes, rapporté à celui des hommes, projeté par année

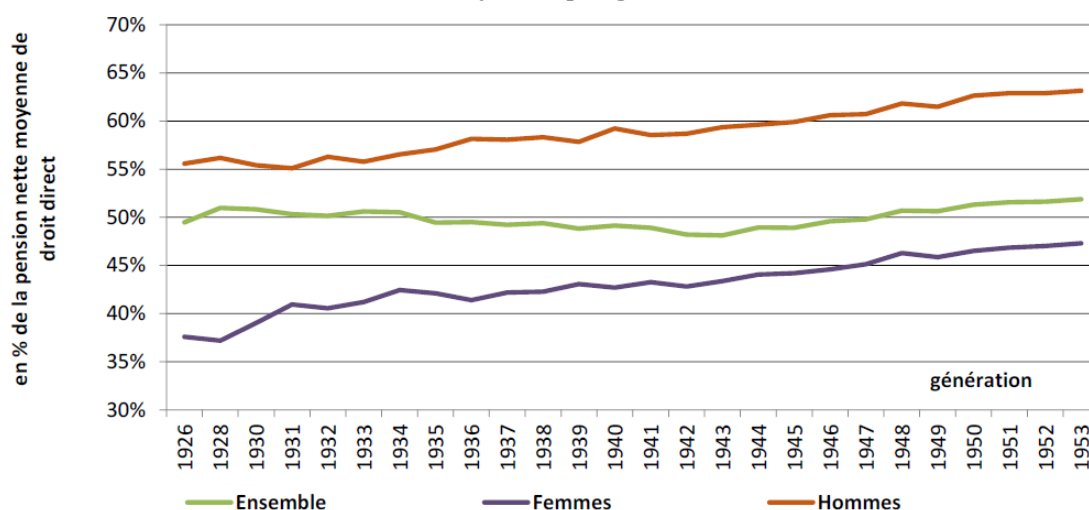


Source : rapport du COR 2026.

Enfin, l'**objectif de solidarité inter et intragénérationnelle** recouvre deux indicateurs que doit suivre le CSR :

- ♦ Le rapport pour chaque génération de retraités entre la valeur de pension en-deçà de laquelle se situent les 10 % de retraités les moins aisés et la valeur moyenne des pensions de l'ensemble des retraités. Au-delà des évolutions qui pourraient lui être apportées, discutées *infra*, cet indicateur n'appelle pas d'observations particulières dans le présent avis.

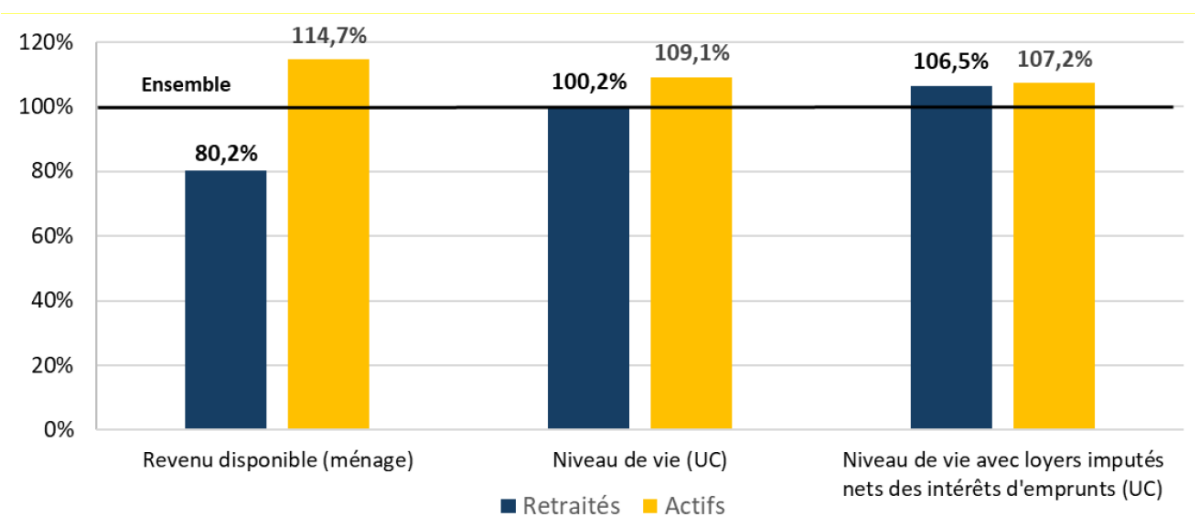
Graphique 17 : Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne, par génération



Source : rapport du COR 2026.

- ♦ Le niveau de vie des retraités par rapport à celui de l'ensemble de la population, présenté selon le genre. Le COR a enrichi dans ses dernières productions les analyses de ces écarts, en explicitant les effets de composition du foyer ou de prise en compte ou non des loyers imputés et en complétant l'analyse par des comparaisons internationales notamment. L'enjeu pour cet indicateur est aujourd'hui de l'assortir d'un plancher ou d'une fourchette permettant de clarifier la cible de niveau de vie que la collectivité se fixe pour les personnes retraitées (voir *infra*).

Graphique 18 : Niveaux de vie individuel relatif des retraités et des actifs en 2023 (100 % pour l'ensemble des ménages)



Source : rapport du COR 2026.

4.2. Discussion des modifications possibles à apporter aux indicateurs suivis

Les indicateurs de suivi du système de retraite sont fixés par des textes législatifs ou réglementaires. Les analyses et propositions qui suivent constituent des suggestions du CSR à l'intention des pouvoirs publics afin d'améliorer la cohérence, la lisibilité et au fond l'utilité de ces indicateurs. Dans ce qui suit, on distingue les indicateurs de pilotage, qui devraient être assortis de cibles chiffrées, et les indicateurs d'éclairage, susceptibles d'enrichir l'analyse, en particulier de contextualiser les indicateurs de pilotage.

Un premier constat concerne l'absence de cible ou de valeur limite adossée à certains indicateurs. Quatre indicateurs ou leviers de recommandations sont assortis de cibles ou de valeurs limites dans les textes en vigueur : le taux de cotisation employeur et salarié d'un salarié non-cadre (plafond de 28 %) ; le taux de remplacement pour le cas-type de salarié non-cadre (plancher des deux tiers) ; le taux de remplacement pour le cas-type de salarié ayant effectué toute sa carrière au SMIC (plancher de 85 % du SMIC net) ; la cible de réduction de moitié en 2037 de l'écart constaté en 2023 entre les pensions perçues par les femmes retraitées et par les hommes retraités et de suppression de cet écart en 2050.

Quatre indicateurs sont dépourvus de cible ou de valeur limite. Le CSR considère que la fixation de cibles chiffrées est un choix politique qui relève du Parlement ou du Gouvernement et n'entend pas proposer de cibles chiffrées lui-même. Mais en l'absence de cible chiffrée, il ne lui est pas possible de se prononcer sur le respect des objectifs du système de retraite. Ainsi :

- ♦ **Le taux de remplacement du cas-type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B.** Au-delà de la fragilité des hypothèses de part de primes retenues dans les projections, évoquées *supra*, l'absence de valeur plancher rend peu opérant le suivi qui peut être fait par le CSR. Dans la mesure où cet indicateur décline l'objectif de traitement équitable des assurés au regard du montant de leur pension, dans une logique implicite d'équité inter-régimes, on voit mal comment une telle valeur plancher pourrait diverger significativement de celle retenue pour le cas-type du secteur privé.

Le CSR estime indispensable une clarification du taux de remplacement plancher pour ce cas-type, compte tenu de son importance en termes d'équité entre régimes et de soutenabilité des dépenses de retraite de la fonction publique, comme évoqué *supra*. Il estime par ailleurs que la fixation d'une telle valeur peut contribuer à rendre encore plus nécessaire le travail méthodologique de clarification des hypothèses d'évolution de la part de primes dans la rémunération des fonctionnaires.

- ♦ **La durée de retraite par génération :** le CSR estime qu'il conviendrait de faire évoluer la définition de cet indicateur, exprimé aujourd'hui en valeur absolue, vers une logique de valeur relative, exprimée par exemple par rapport à la durée de vie totale (comme le fait le COR dans ses rapports annuels). C'est en effet cette approche qui paraît la plus pertinente pour juger de l'équité intergénérationnelle du système de retraite, puisqu'elle rapproche pour chaque cohorte durée de retraite et espérance de vie.

Sans recommander telle ou telle valeur, le CSR souligne que la fixation d'un objectif pour cet indicateur ne saurait s'affranchir de la prise en compte du besoin d'équilibre des comptes du système de retraite et de maîtrise des dépenses.

- ♦ **Le niveau de vie relatif des retraités par rapport à celui de l'ensemble de la population :**

- En termes de construction de l'indicateur, il apparaît utile au CSR de disposer d'un indicateur d'éclairage sur l'avantage relatif indéniable lié à la propriété de son logement (« niveau de vie avec loyers imputés »), mais l'indicateur de pilotage devrait être le niveau de vie sans loyers imputés, pour des raisons de lisibilité, de comparaisons internationales et de robustesse des projections ;
- La fixation de la valeur plancher ou de la fourchette devrait tenir compte à la fois des enseignements des comparaisons internationales, qui soulignent le niveau de vie relatif plus favorable en France que dans les autres pays étudiés par le COR (à l'exception de l'Italie) ; des nécessités de l'équilibre financier et de la maîtrise des dépenses de retraite ; des tendances en cours sur la baisse du niveau de vie relatif des retraités et des analyses (figurant dans le rapport du COR) sur les inégalités de niveau de vie, le taux de pauvreté et les privations matérielles, ainsi que d'un principe d'équité intergénérationnelle (ce qui plaide notamment pour une démarche de lissage dans le temps des évolutions conduites, et pour un partage de l'effort, notamment par les retraités actuels).

- ♦ **La pension moyenne du premier décile rapportée à la pension moyenne, pour des assurés à carrière complète.** Concernant la définition de l'indicateur, le CSR partage la réserve formulée dans les rapports du COR d'incohérence du rapprochement entre une moyenne et un décile, alors qu'il serait plus adapté de comparer la médiane des pensions et le décile inférieur. Le constat de la difficulté d'interprétation des évolutions de cet indicateur est également partagé par le CSR.

Le CSR s'interroge par ailleurs, dans un souci de lisibilité du cadre d'analyse des performances du système de retraite au regard de ses objectifs, sur l'opportunité de conserver un indicateur de ce type dont l'objet est d'éviter un décrochage des pensions modestes par rapport au montant « intermédiaire » de pensions versées, alors même que la réforme de 2023 a introduit un nouvel indicateur, assorti d'une valeur limite, aux finalités relativement proches. L'objectif de garantie d'un taux de remplacement supérieur à 85 % du salaire net pour les salariés ayant effectué toute leur carrière au SMIC, soit un niveau très supérieur aux taux de remplacement constatés pour des revenus supérieurs, s'est accompagné du renforcement du minimum contributif (MICO). Il s'agissait d'une condition indispensable de l'atteinte de cet objectif. Or, cette amélioration du MICO (en termes de montant puis d'indexation sur les salaires) induit également un effet positif sur les niveaux de pension du premier décile et devrait avoir pour effet de réduire l'écart constaté avec la pension moyenne. Les deux indicateurs ne sont pas équivalents, mais ils présentent une certaine proximité. Une simplification pourrait ainsi être étudiée par les pouvoirs publics.

Un deuxième constat concerne les différences d'horizon temporel des indicateurs suivis :

- ♦ Pour trois indicateurs, les textes en vigueur n'évoquent pas d'horizon de projection, renvoyant explicitement à la dernière année connue. Il est cependant nécessaire, pour analyser les évolutions à venir à réglementation constante et procéder à d'éventuelles alertes, de projeter les évolutions de ces indicateurs :
 - Le COR effectue des projections, reprises par le CSR, pour deux de ces indicateurs : le niveau de vie relatif des retraités et le taux de remplacement d'un salarié ayant effectué une carrière complète au niveau du SMIC ;
 - En revanche, le rapport entre le seuil de pension nette du premier décile et la pension moyenne n'est pas projeté. Le rapport du COR présente une exploitation de la DREES à partir de l'échantillon inter-régimes de retraite (EIR) jusqu'à la génération 1953, sur la base de pensions effectivement liquidées. La difficulté éventuelle à projeter cet indicateur pourrait constituer un argument supplémentaire dans le sens de la simplification évoquée *supra*.

Pour ces indicateurs, il pourrait être retenu explicitement dans les textes une analyse sur un horizon de projection de vingt-cinq ans.

- ♦ Pour deux indicateurs, l'horizon de projection retenu par les textes est de dix ans. Cela concerne les cas-types de taux de remplacement du salarié non-cadre et du fonctionnaire sédentaire de catégorie B. Le COR réalise un exercice de projection jusqu'à la génération 2000 dans les deux cas, restitutions qu'analyse le CSR dans son rapport annuel. Un horizon de projection de dix ans paraît potentiellement restrictif : pour veiller à lisser les effets des modifications des paramètres de calcul des retraites, il apparaît préférable de se mettre en situation d'anticiper le plus possible d'éventuelles dérives du système de retraite au regard des objectifs qui lui sont confiés. Cela pourrait plaider pour retenir un horizon de projection de vingt-cinq ans dans les deux cas, sans que cela requière de travaux complémentaires pour le COR.
- ♦ Pour deux indicateurs, la durée de versement des pensions et le solde comptable du système de retraite, l'horizon de projection est de vingt-cinq ans, durée qui paraît adaptée au pilotage des retraites, qui implique une vision de long-terme pour éviter les évolutions trop brutales.
- ♦ Enfin, l'horizon de projection est défini de manière *ad hoc* pour l'indicateur de suppression des écarts de pension entre hommes et femmes, avec une cible en 2050 comme évoqué *supra* et un point intermédiaire en 2037. La temporalité de cet objectif spécifique n'appelle pas de remarque de la part du CSR.

Au global, le CSR recommande ainsi d'étudier, sauf exception, une homogénéisation de l'horizon de projection des indicateurs suivis, qui pourrait être de vingt-cinq ans.

Un troisième constat porte sur les indicateurs de taux de remplacement. Pour des raisons de lisibilité, le nombre de cas-types est limité. Le défaut d'une telle approche est de refléter de manière imparfaite l'hétérogénéité des situations. C'est notamment le cas dans la fonction publique, caractérisée par une dispersion importante des taux de primes selon les professions et catégories juridiques, mais ce constat peut aussi trouver à s'appliquer au secteur privé, ou à l'interrégimes avec l'absence de cas-type de polypensionné.

S'il est nécessaire de conserver un nombre limité de cas-types pour le pilotage, le CSR considère qu'il serait souhaitable d'enrichir les indicateurs actuels avec un cas-type supplémentaire de cadre à carrière complète dans le secteur privé et dans la fonction publique (qui figurent parmi les cas-types étudiés par le COR). En outre, des indicateurs d'éclairage avec des cas-types de polypensionnés pourraient utilement figurer dans les analyses du COR.

Par ailleurs, le CSR souligne l'intérêt de travaux comme ceux de la DREES menés sur carrières réelles pour comparer le niveau relatif des pensions de retraite entre privé et public.

Enfin, il est possible de s'interroger sur l'opportunité ou non de couvrir d'autres thématiques du système de retraite que celles traitées par les indicateurs actuels :

- ♦ **Le taux d'emploi des seniors.** Ce sont l'ensemble des taux d'emploi (seniors, jeunes, femmes, personnes peu qualifiées, immigrés) dont l'augmentation doit contribuer à la croissance, aux finances publiques et donc au financement des retraites. Parmi eux, le taux d'emploi des seniors constitue l'un des principaux enjeux des débats sur l'équilibre du système de retraite. Une amélioration du taux d'emploi des seniors est une conséquence bien documentée de l'élévation de l'âge effectif de départ en retraite à la suite des mesures prises progressivement d'augmentation des conditions d'âge et de durée d'assurance. Le CSR propose donc d'ajouter aux indicateurs de suivi actuels un nouvel indicateur de pilotage : le taux d'emploi des 60-64 ans ou des 60-69 ans. La cible pourrait être fixée au regard des taux d'emploi atteints dans les autres pays européens et incarnerait la priorité à accorder à sa hausse. La présentation de ce taux d'emploi pourrait également être éclairée par des analyses sur le taux de chômage de la tranche d'âge concernée, par la description des personnes ni en emploi ni en retraite, ainsi que par des éclairages complémentaires sur les taux d'emploi des jeunes, des femmes et des personnes peu qualifiées.
- ♦ **La déclinaison de l'indicateur de durée de retraite rapportée à la durée de vie totale par catégorie (inaptes, carrières longues, catégories actives, départs au taux plein, etc.)²¹.** Cette option pose des questions de fond (faut-il confier au système de retraites l'objectif d'égaliser les ratios de durée passée à la retraite quel que soit le motif de départ et cet objectif est-il réellement atteignable ?) comme techniques (il est nécessaire de disposer d'un recul suffisant sur les dispositifs pour constater ou estimer des différences d'espérance de vie ou de taux de mortalité). Il serait peu lisible de multiplier les indicateurs de pilotage sur cette dimension, mais ces indicateurs d'équité entre cotisants sont centraux pour l'analyse de la justice du système de retraite et mériteraient d'être intégrés à la réflexion en tant qu'indicateurs d'éclairage.

²¹ Voir le dossier de la séance du COR de février 2025.

- ♦ **Le taux de rendement interne (TRI) et/ ou la durée de récupération des cotisations.** Ce type d'indicateur présente l'avantage de présenter une approche synthétique de l'équité intergénérationnelle mais il ne serait pas d'une appropriation facile dans le débat public et les enseignements que l'on pourrait en tirer découleraient pour partie des indicateurs suivis par ailleurs sur les taux de remplacement et la durée relative passée à la retraite. En outre, il diminue inmanquablement au fil du temps (conséquence de la démographie), et on voit mal comment lui assigner un plancher : une fois le plancher atteint, que pourrait recommander le CSR ? Toute mesure de redressement financier pérenne conduit à dégrader ces indicateurs. Le CSR considère cependant que le TRI pourrait constituer un indicateur d'éclairage utile.

5. Le CSR réitère sa recommandation de sous-indexer les pensions pour ramener le système de retraite à l'équilibre d'ici 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.

Comme indiqué supra, le CSR a formulé dans son avis 2025 une recommandation pour ramener le système à l'équilibre. Il écrivait : « *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* ».

Écartant une mesure de hausse de cotisation, il considérerait que des marges de manœuvre existent pour mobiliser le levier de la sous-indexation afin d'assurer le retour à l'équilibre du système de retraite d'ici 2030. Il soulignait que l'AGIRC ARRCO a recours à des sous-indexations pour son pilotage financier.

Il indiquait également : « *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* ».

Le rapport 2026 du COR montre que le système de retraite n'est toujours pas sur une trajectoire d'équilibre financier, même à court-terme : le déficit projeté par le COR est de 6,8 Md€ en 2030, soit un montant très proche du montant évalué l'année dernière. Si la détérioration de la situation économique et la suspension de la réforme des retraites de 2023 dégradent le déficit 2030, la restriction du cumul emploi retraite adoptée en LFSS pour 2026 l'améliore. En outre, le Gouvernement ayant abaissé la prévision de croissance pour 2026 à 0,7% (au lieu de 0,9%), un aléa supplémentaire pèse sur la trajectoire des prochaines années.

Le rapport 2026 du COR présente les effets macro-économiques comparés des leviers de rééquilibrage : modération des pensions, augmentation des cotisations ou augmentation de l'âge de la retraite. Il observe que seule l'augmentation de l'âge n'est pas récessive (*i.e.* n'a pas d'effet négatif sur la croissance économique), tandis que l'augmentation des cotisations est la plus récessive. L'effet récessif de la modération des pensions est limité.

Le CSR réitère donc sa recommandation tendant à **sous-indexer la revalorisation des pensions de retraite à hauteur de 2 points au moins au total entre 2027 et 2030**. Cette sous-indexation permettrait de ramener l'ensemble du système de retraite à l'équilibre en 2030. Le solde des régimes de base étant plus négatif que celui de l'ensemble du système de retraite (-12 Md€ en 2030), une telle sous-indexation resterait néanmoins insuffisante pour assurer leur équilibre.

Au-delà de 2030, 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, dans un cadre de pilotage renouvelé.

6. Réflexions et propositions sur le pilotage et la gouvernance du système de retraite

Comme il l'avait annoncé dans son avis 2025, l'avis 2026 du CSR traite, dans cette dernière partie, du pilotage financier du système de retraite. Le CSR insiste d'emblée sur le fait que ce pilotage ne peut pas s'abstraire de ses conséquences sur les assurés (cotisants et retraités). Il doit donc impérativement s'exercer en vue bien sûr de ses objectifs budgétaires, mais aussi au regard de ses objectifs sociaux. C'est la raison pour laquelle le CSR considère que les parties 4 et 6 du présent avis sont indissociables : un pilotage budgétaire renforcé ne sera pertinent et acceptable que s'il s'accompagne d'un renforcement de la batterie d'indicateurs de suivi assortis de cibles chiffrées.

L'analyse qui suit distingue le pilotage (au sens du pilotage financier) et la gouvernance. Le pilotage concerne les leviers (c'est-à-dire les paramètres du système de retraite) et les règles d'équilibre que l'on se donne. La gouvernance concerne la répartition de l'exercice des responsabilités et les conditions et modalités de la prise de décision.

6.1. Les enjeux du pilotage

6.1.1. Des débats récents sur les évolutions à apporter au pilotage du système de retraite

La période récente a été marquée par de nombreux débats portant sur les modifications à apporter au pilotage du système de retraite, notamment à l'occasion des discussions sur le projet de système universel de retraite (SUR) et dans le cadre du « conclave » sur les retraites du premier semestre 2025.

Le **projet de système universel des retraites (SUR) débattu en 2019-2020** impliquait une refonte majeure des modalités de pilotage des retraites. En complément de l'unification des quarante-deux régimes de base et complémentaires, le projet de réforme instituait une « **règle d'or** », avec un impératif d'équilibre financier sur une période de cinq années : la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) devait déterminer tous les cinq ans une trajectoire financière en dépenses comme en recettes respectant cet impératif d'équilibre pluriannuel du solde des retraites. Le projet de SUR donnait par ailleurs la possibilité de fixer des objectifs sociaux, d'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle et de niveau de vie relatif des retraités, dans un même horizon quinquennal.

Les **négociations menées par les partenaires sociaux dans le cadre du conclave en 2025** ont également abordé la question du pilotage du système de retraite. L'opportunité de mettre en place une règle d'or financière, la définition d'un horizon temporel de pilotage des retraites, la fixation d'objectifs chiffrés aux indicateurs d'équité actuellement suivis, ainsi que la mise en place de mécanismes d'alerte en cas d'écart aux objectifs financiers ou sociaux du système ont été débattues dans ce cadre.

Il ressort de ces débats qu'un pilotage rénové doit reposer sur :

- ♦ La contribution du pilotage des régimes de retraite au financement de notre modèle social et à la soutenabilité de nos finances publiques ;
- ♦ La prise en compte de l'ensemble des dimensions que sont l'équilibrage financier, l'équité intergénérationnelle, l'équité entre régimes, la solidarité au sein des générations et l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- ♦ La quantification des objectifs que l'on assigne au système de retraite au sein des indicateurs analysés, afin de les suivre dans la durée et de disposer de mécanismes d'alerte les plus opérants possibles en cas d'écart.

6.1.2. Une priorité à donner à l'objectif de hausse du taux d'emploi dans l'équilibrage financier du système de retraite

En matière d'équilibrage du système de retraite, la priorité doit aller à l'augmentation des taux d'emploi et de l'âge effectif de cessation d'activité. Le CSR partage en la matière les conclusions de l'analyse développée par les trois équipes d'économistes mobilisées²² au cours des années 2025-2026 à la demande du COR sur les effets macroéconomiques des principaux leviers d'équilibrage du système de retraite. Ces travaux convergent globalement sur les enseignements suivants (voir tableau *infra*) :

- ♦ Un effet récessif pour l'économie de décisions de hausses de cotisations, patronales comme salariales, en termes de PIB comme de volume d'emploi :
 - Avec à court terme un accroissement de l'écart entre le coût du travail et le salaire net perçu (soit la baisse des revenus en cas de hausse des cotisations salariales, soit le renchérissement des coûts de production en cas de hausse des cotisations patronales) ;
 - Avec à long terme une convergence des effets des hausses de cotisations patronales comme salariales, la littérature économique soulignant que l'incidence d'une hausse de prélèvements assis sur le travail pour financer des prestations s'apparentant à du salaire différé est *in fine* supportée par les salariés²³ ;

²² Équipes de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), de la direction générale du Trésor ainsi que du CEPREMAP et de la Paris School of Economics.

²³ Bozio, Breda, Grenet, Guillouzouic (2026), "Does Tax-Benefit Linkage Matter for the Incidence of Payroll Taxes?", *Review of Economic Studies* (vol. 93, 2026, pp. 1536-1573).

- ♦ Un effet récessif sur le PIB comme sur le niveau d'emploi d'une baisse des pensions, du fait de la contraction de la consommation qu'elle induit : les effets récessifs sur le PIB et l'emploi s'avèrent plus marqués à court terme et s'atténuent dans le temps mais le revenu des ménages demeure dans un tel scénario durablement inférieur à son niveau antérieur ;
- ♦ Un effet expansif sur le PIB comme sur l'emploi du levier de l'augmentation de l'âge d'ouverture des droits (AOD), à court, moyen et long termes, du fait de son impact haussier sur le taux d'emploi des seniors. C'est une hausse de l'AOD qui a été simulée mais les conséquences d'une augmentation de la durée d'assurance requise pour obtenir le taux plein vont dans le même sens ; le levier de la durée d'assurance induit cependant des effets plus progressifs, et un peu plus incertains, de report de l'âge effectif de départ en retraite.

Tableau 4 : Effets sur l'emploi, le PIB et les finances publiques de différentes mesures de consolidation

Modération des pensions de 6 milliards d'euros	Court terme 2 ans	Moyen terme 10 ans	Long terme 20 ans
PIB (en %)	- 0,1 à - 0,2	- 0,1 à - 0,2	- 0,1
Emploi (en milliers)	- 10 à - 20	- 10 à - 25	- 5 à - 10
Solde primaire des APU (en pts de PIB)	+0,1	+0,1	+0,1
Hausse des cotisations sociales retraite employeurs de 6 milliards d'euros	Court terme 2 ans	Moyen terme 10 ans	Long terme 20 ans
PIB (en %)	- 0,1	- 0,1 à - 0,3	- 0,1 à - 0,3
Emploi (en milliers)	- 25 à - 50	- 20 à - 75	- 15 à - 80
Solde primaire des APU (en pts de PIB)	+0,1	0 à +0,1	0 à +0,1
Hausse des cotisations sociales retraite salariés de 6 milliards d'euros	Court terme 2 ans	Moyen terme 10 ans	Long terme 20 ans
PIB (en %)	- 0,1 à - 0,2	- 0,1 à - 0,2	- 0,1 à - 0,3
Emploi (en milliers)	- 15 à - 30	- 20 à - 70	- 15 à - 80
Solde primaire des APU (en pts de PIB)	+0,1	+0,1	+0,05 à +0,1
Augmentation d'1 an de l'AOD	Court terme 2 ans	Moyen terme 10 ans	Long terme 20 ans
PIB (en %)	+0,1 à +0,5	+0,5 à +0,7	+0,1 à +0,8
Emploi (en milliers)	+50 à +140	+160 à +250	+200 à +240
Solde primaire des APU (en pts de PIB)	+0,05 à +0,4	+0,3 à +0,6	+0,3 à +0,65

Source : Rapport du COR, juin 2026.

Cette augmentation de l'âge de cessation d'activité devrait faire l'objet du dialogue social, dans les entreprises et dans les branches professionnelles. Ce dialogue permettrait d'aborder les questions de formation, de santé au travail, des conditions de travail, de la prévention de l'usure au travail et de la pénibilité, de la qualité des pratiques managériales, ainsi que du maintien dans l'emploi pour les seniors. Mais, en parallèle des améliorations mises en œuvre par le dialogue social, des ajustements des paramètres du système de retraite sont nécessaires, passant prioritairement par l'âge ou la durée d'assurance.

Le report de l'âge effectif de départ à la retraite (qu'il soit obtenu par un relèvement de l'AOD, par un accroissement de la durée d'assurance ou par des incitations financières fortes) ne constitue pas le seul levier à activer pour équilibrer le système de retraite. Cependant, au regard des effets macroéconomiques induits comme de l'état des lieux actuel du système, notamment du niveau élevé de prélèvements assis sur le travail pour le financement de notre modèle social, les travaux économiques incitent objectivement à privilégier ce levier.

Le jury citoyen du CSR a examiné les leviers possibles d'équilibrage des régimes de retraite, compte tenu des déficits persistants mis en avant par les dernières projections du COR. Sans se prononcer sur le choix d'une modification des conditions d'âge ou de durée d'assurance, il estime qu'il conviendra, pour équilibrer le système de retraite, d'inciter à un report progressif de l'âge effectif de départ en retraite et que cela devrait s'accompagner d'une réflexion sur la formation, les conditions de travail et l'usure professionnelle (voir l'avis en annexe 1).

6.2. Les leviers de pilotage

6.2.1. Les débats sur la suppression de toute référence à l'âge

Dans le cadre des discussions sur les modalités possibles d'équilibrage des retraites ont émergé des propositions de suppression de toute condition d'âge pour liquider une pension, afin de permettre le départ à la retraite en fonction du seul critère de durée, en appliquant une décote aux personnes liquidant leur pension sans avoir tous leurs trimestres. Le CSR considère qu'il n'est pas réaliste de supprimer toute référence d'âge, car cela aurait des conséquences indésirables. En particulier, l'existence d'un âge d'annulation de la décote est actuellement indispensable pour les personnes ayant une carrière courte ; un âge d'ouverture des droits à taux plein pour les inaptes et invalides et un âge pour l'obtention du minimum vieillesse sont des mesures de justice qu'il serait particulièrement inéquitable de supprimer. Enfin, calculer la décote par rapport à la durée de référence serait pénalisant pour les personnes à carrière courte ou hachée ; il faudrait sans doute maintenir un dispositif proche du système actuel dans lequel la décote est fonction soit de la durée acquise, soit de la distance à l'âge d'annulation de la décote, l'option la plus favorable à l'assuré étant retenue.

Cette proposition peut présenter l'intérêt de contourner la cristallisation des débats sur les retraites autour de l'AOD. Sa logique repose sur une perception de l'équité d'un système de retraite axée autour de la notion de contributivité. M. Patrick Aubert, dans un article récent²⁴, en donne une illustration frappante : *« imaginons deux personnes semblables (même sexe, même année de naissance), dont l'une a commencé à travailler à 20 ans, et l'autre à 21 ans. Selon les règles de la dernière réforme, la première aura complété sa carrière de 43 ans à 63 ans, mais devra attendre 64 ans pour liquider ses droits, âge minimal légal fixé après pleine montée en charge de la réforme. Elle sera donc contrainte de travailler une année supplémentaire, non prise en compte pour sa retraite, et partira à la retraite au même moment que la seconde personne. Cette dernière recevra la même pension de retraite²⁵, bien qu'elle ait travaillé un an de moins ».*

La conviction du CSR est pourtant qu'**il convient de conserver une référence à l'âge dans la construction du système de retraite**, pour les raisons suivantes :

- ♦ Les enseignements des comparaisons internationales. Aucun des pays suivis par le COR dans le cadre de ses travaux de parangonnage ne fonctionne sans une référence à l'âge. Les modalités du ou des critères d'âge applicable peuvent varier. Il peut ne pas y avoir de condition correspondant à celle de l'âge d'ouverture des droits (appelé dans la

²⁴ Aubert P., « Le système français de retraite fait dépendre l'âge de départ de la durée de carrière : est-ce justifié ? », *Notes de l'IPP*, n°111, novembre 2024.

²⁵ Dans le régime de base seulement ; le nombre de points acquis dans les régimes complémentaires sera plus élevé.

littérature économique *early retirement age* ou âge de départ à la retraite anticipé) ; mais dans de tels cas il existe cependant un âge de départ à la retraite « de référence », généralement au-delà duquel il n'existe plus de désincitations financières à liquider sa retraite (*normal retirement age* ou *full retirement age* dans la littérature économique)²⁶. A la connaissance du CSR, il n'existe pas de pays qui aurait adopté une approche excluant la référence à l'âge. S'il n'est naturellement pas interdit d'innover en matière de conception des systèmes de retraite, cette absence ne constitue pas un facteur de sécurisation d'une telle démarche ;

- ♦ Certains travaux mettent en exergue dans la littérature économique l'effet d'ancrage, pour les décisions de départ des assurés, de l'âge considéré dans la population comme « normal » ou « de référence ». La dénomination de ces âges n'est d'ailleurs pas considérée comme neutre par certains auteurs²⁷. Dans le cas français, l'âge d'ouverture des droits suscite une focalisation dans le débat public qui ne se retrouve pas nécessairement dans des pays où existe également un *early retirement age* mais il sert également d'ancrage, avec l'âge – individualisé – d'obtention du taux plein en France ;
- ♦ En supprimant l'âge d'ouverture des droits, il faudra pour équilibrer le système fixer la durée à un niveau supérieur à 43 annuités puis poursuivre la hausse progressive pour faire face au besoin de financement mis en évidence par le COR ; ce mécanisme pose en réalité des questions d'équité puisque la hausse de la durée réduit le taux de remplacement des carrières incomplètes, du fait du coefficient de proratisation ; **n'agir que sur la durée conduit à pénaliser les carrières incomplètes ;**
- ♦ Les propositions de bascule sur une pure logique de durée d'assurance reposent sur une conception partielle de l'équité. Comme le souligne l'article précité de M. Patrick Aubert, une conception réellement pertinente de l'équité doit combiner durée de cotisation mais aussi durée passée à la retraite : « *dans l'exemple évoqué [supra], si l'on permet à la personne ayant commencé à travailler à 20 ans de partir à la retraite à 63 ans, elle aura certes travaillé la même durée que celle qui a commencé à 21 ans et part à la retraite à 64 ans, mais elle bénéficiera alors, à espérance de vie égale, d'une année supplémentaire de retraite. Or, si l'on considère injuste que la première personne doive travailler un an de plus pour une retraite de même durée, comment justifier que la seconde ait une année de retraite en moins, si elles ont travaillé exactement le même nombre d'années ?* ». C'est cette conception large de l'équité qui, aux yeux du CSR, doit être retenue et elle implique d'intégrer un critère d'âge dans la conception du système de retraite ;
- ♦ En outre, les travaux de l'Institut des politiques publiques²⁸ comme ceux menés par la CNAV à partir de l'étude des taux de mortalité constatés selon l'âge de liquidation de la retraite²⁹ soulignent que les personnes pouvant partir à la retraite au taux plein plus tôt (hors inaptés et invalides), notamment au titre des carrières longues, n'ont pas une mortalité plus élevée que celle des autres assurés. Dit autrement, la durée espérée de retraite est la plus élevée pour les assurés qui valident une carrière complète plus tôt : cette situation est déjà discutable au regard de l'équité avec les règles actuelles ; elle serait amplifiée dans une logique exclusive de durée d'assurance ;

²⁶ Voir par exemple sur ce point : Giupponi G. et Seibold A. (2024), « Recent Pension Reforms in Europe », Rethinking Pension Reforms, CEPR Press.

²⁷ Voir par exemple Seibold A. (2025), « How to effectively encourage later retirement ? Statutory retirement ages versus financial incentives, Rethinking Pension Reforms, CEPR Press : « The normal retirement age serves as an institutional *reference point*, a “normal” time to retire. Deviations from this age are defined as “early” or “late” retirement ».

²⁸ Aubert P., « Le système français de retraite fait dépendre l'âge de départ de la durée de carrière : est-ce justifié ? », Notes de l'IPP, n°111, novembre 2024.

²⁹ Goujon S. (2024), « Retraite anticipée pour carrière longue : une mortalité singulière ? » Note de la Cnav, DSPR n°2024-007.

- ◆ Enfin, la mise en œuvre d'une telle approche poserait un certain nombre de questions délicates du point de vue des mécanismes de solidarité du système de retraite :
 - Devrait-on conserver des règles de périodes assimilées aussi couvrantes qu'actuellement (les périodes de chômage indemnisé, de bénéfice de l'ASS, d'arrêt maladie, d'invalidité, de congés maternité et paternité donnent ainsi lieu à une assimilation à des périodes cotisées) dans un système où le critère de la durée d'assurance revêtira une importance accrue, puisqu'il constituera l'unique critère de calcul des droits ? Certaines règles en vigueur d'assimilation à des périodes cotisées, qui peuvent se justifier dans un système où la durée d'assurance ne « joue » que dans la fenêtre temporelle comprise entre l'AOD et l'âge d'annulation de la décote (AAD)³⁰ devraient être réinterrogées en cas de bascule vers un système uniquement en durée ;
 - Comment seraient traités les assurés aux carrières hachées dans un système fondé sur la seule durée d'assurance, *a fortiori* dans une option maximaliste où l'âge d'annulation de la décote serait également supprimé ? Une telle démarche présente un risque de paupérisation de cette population d'assurés, alors même que le minimum contributif requiert de respecter des seuils de durée cotisée et que le minimum vieillesse fait l'objet d'un taux de non-recours massif³¹.

6.2.2. Les avantages et inconvénients comparés de la mobilisation de l'âge et de la durée pour augmenter la durée des carrières

Dès lors que l'architecture actuelle des règles de départ à la retraite et de calcul des droits serait conservée, le débat s'ouvre sur le choix entre la mobilisation de l'âge ou de la durée pour augmenter l'âge de cessation d'activité.

Le CSR considère que la priorité devrait être l'augmentation de l'âge de fin d'activité, et que l'arbitrage entre les critères d'âge et de durée est second. Dans ce cadre d'analyse, le CSR rappelle quelques éléments d'éclairage pour le débat. Le levier de l'âge d'ouverture des droits et celui de la durée d'assurance ne présentent pas exactement les mêmes effets macroéconomiques³², sur le PIB et sur le taux d'emploi, leur impact budgétaire varie selon l'horizon temporel retenu et les effets individuels sont différents :

- ◆ Comme évoqué *supra*, le levier de l'âge constitue un effet signal plus fort que celui de la durée, bien documenté dans la littérature³³, et donc plus efficace dans une optique d'élévation du taux d'emploi et du PIB. L'impact d'un relèvement de l'AOD est aussi plus rapide en termes d'équilibrage du système de retraites. Cette dimension s'amenuise à moyen et long termes du fait de l'effet haussier du report de l'âge sur le taux de remplacement : contraints de liquider leur retraite de manière plus tardive, les assurés le font en moyenne avec des taux de remplacement plus favorables par rapport à une situation avant réforme.
- ◆ L'impact de la durée d'assurance sur l'équilibre financier des retraites s'avère à l'inverse plus durable et plus élevé à terme que le levier de l'âge, avec comme corollaire cependant une réduction des taux de remplacement projetés, dans un contexte où ils diminuent d'ores et déjà à réglementation constante. Il présente des effets différents du levier de l'âge selon les revenus, avec un impact plus marqué sur l'âge de départ pour les assurés

³⁰ Ainsi que subsidiairement dans le cadre des retraites anticipées pour carrières longues.

³¹ Meinzl P. (2022), « Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules », *Les dossiers de la DREES*.

³² Déjà évoqués notamment dans l'avis du CSR de 2023, pages 10 et 11.

³³ Seibold A. (2025), « How to effectively encourage later retirement ? Statutory retirement ages versus financial incentives, Rethinking Pension Reforms, CEPR Press : "statutory retirement ages are a highly effective policy tool to influence individual retirement behaviour".

aux revenus les plus élevés : le report de l'âge effectif de départ est ainsi plus prononcé pour les assurés aux salaires les plus élevés³⁴. L'augmentation de la durée a néanmoins aussi pour conséquence de diminuer les pensions des personnes à carrière incomplète, par le jeu du coefficient de proratisation.

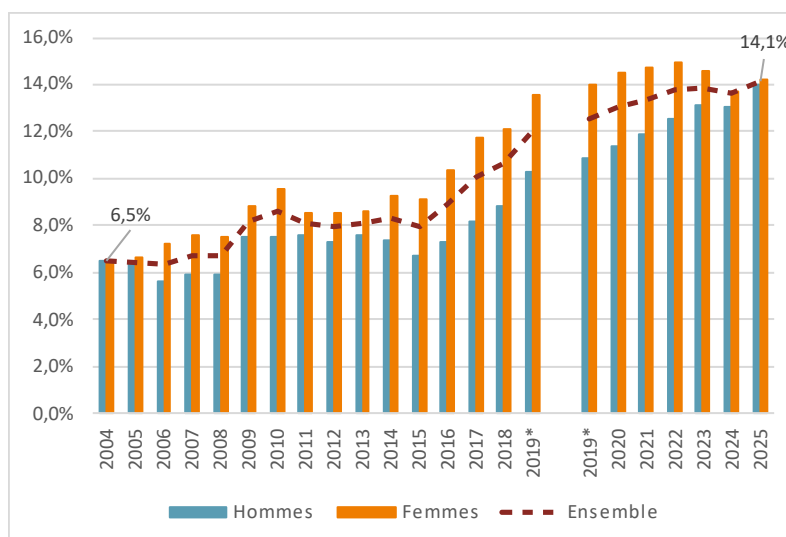
6.2.3. Réflexions sur la décote

Les personnes qui n'ont pas une durée d'assurance complète peuvent liquider leur pension à partir de l'âge d'ouverture des droits avec une décote (5% par année manquante, dans la limite de 15%). Cette décote disparaît à l'âge d'annulation de la décote (67 ans). Il est parfois proposé d'inciter à la prolongation de l'activité professionnelle en durcissant la décote. Cette proposition est formulée dans deux cadres de réflexion différents : pour certains, en accompagnement d'une suppression de toute référence à l'âge, sur laquelle le CSR a exprimé plus haut ses réserves ; pour d'autres, dans le système actuel, en accompagnement d'une augmentation de la durée, pour renforcer les incitations à la poursuite de l'activité.

Face à la **hausse en cours du pourcentage de départs avec décote, passé de 8% à 14% en dix ans**, on peut tenir deux types de raisonnements : soit que pour interrompre cette hausse et désinciter aux départs précoces, la décote doit être durcie (par exemple doublée, mais alors en modifiant sa formule de calcul pour qu'elle ne soit plus plafonnée à 15%) ; soit, selon un raisonnement inverse, que face à la préférence des assurés pour un départ précoce avec une pension réduite, il ne faut pas prendre le risque qu'un grand nombre d'assurés partent tôt avec des pensions encore plus amputées, et il faudrait alors plutôt conserver, voire augmenter, un âge d'ouverture des droits contraignant. Par ailleurs, un débat existe sur le taux de la décote, qui a été fixé de manière à être actuariellement neutre pour le système de retraite, mais pas pour les finances publiques ; pour prendre en compte l'impact d'un départ anticipé sur les finances publiques, il faudrait doubler la décote, la portant à 10% par année manquante.

En tout état de cause, la décote est un outil possible mais il faut garder à l'esprit que pour obtenir les effets souhaités de décalage de l'âge de cessation d'activité, compte tenu des comportements observés, il faudrait la durcir très substantiellement, et prendre le risque que des retraités partent avec des pensions très réduites.

Graphique 19 : Évolution de la part de décoteurs parmi les nouveaux retraités



Source : CNAV

³⁴ Aubert P. (2022), « Allonger la durée requise plutôt que relever l'âge minimal de départ à la retraite : un levier de réforme plus juste ? », *Blog de l'IPP*, 7 décembre 2022.

6.2.4. Le levier de l'indexation des pensions et du taux de remplacement

Le niveau d'indexation des pensions constitue l'un des principaux motifs de débat récent sur les retraites, à l'occasion notamment des discussions parlementaires sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 et 2026, où des mesures de sous-revalorisation avaient été présentées par le Gouvernement dans le texte initial. Sans revenir sur l'ensemble des termes du débat, notamment développés dans l'avis du CSR de 2025³⁵, il convient de souligner l'intérêt de travaux récents de l'Institut des politiques publiques portant sur les règles de sous-indexation³⁶. Au-delà de l'approfondissement de ses enjeux redistributifs, ils mettent en avant l'intérêt d'inscrire la sous-indexation dans le cadre plus large du pilotage du niveau des retraites pour chaque génération. Les auteurs rappellent l'intérêt de donner de la visibilité aux retraités sur les évolutions à venir de leur pension : une personne retraitée peut plus difficilement s'adapter à une baisse imprévue de son niveau de vie en retravaillant ou en travaillant davantage ; elle a par ailleurs pu arbitrer son âge effectif de départ à la retraite en fonction de sa pension prévisionnelle, à la liquidation et en fonction de son évolution au rythme de l'inflation sur la période de retraite qui correspond à une garantie légale.

Jouer sur le levier de l'indexation n'est donc pas évident puisque cela revient à remettre en question la « promesse » qui leur a été faite sur cette évolution³⁷. On peut être contraint à le faire pour des raisons d'équilibre du système de retraite, d'équité entre les générations ou de redressement des finances publiques. Cela revient implicitement à considérer que le calibrage du niveau initial des pensions de retraite, par le taux de remplacement, à leur liquidation, n'est pas tenable financièrement. Revenir sur ce sur-calibrage peut tout autant passer par une sous-indexation des pensions, qui joue à compter de la deuxième année de retraite, que par une évolution du taux de remplacement, qui joue sur le niveau initial des pensions, à compter de la première année de versement. Pour les auteurs, il est plus cohérent de piloter le niveau des pensions sur l'ensemble de la période de retraite, donc y compris sur le niveau de la première pension versée, en jouant sur le taux d'annuité.

Cette réflexion mérite d'être approfondie à l'avenir. Elle présente notamment l'intérêt d'introduire ou de réintroduire dans les discussions sur les leviers d'équilibrage des retraites l'outil du taux de remplacement. Faire évoluer ce paramètre n'est pas évident, avec un risque, difficile à estimer, de fragiliser la confiance que les assurés peuvent avoir dans leur système de retraites. Le taux de remplacement fixé à un plafond de 50 % pour le régime général de base et les régimes alignés depuis 1971 (et de 75 % pour le secteur public) constitue en effet une règle bien identifiée. C'est aussi une source, certes imparfaite, de lisibilité sur ce qu'un assuré peut attendre en termes de revenus de remplacement pour une partie de sa retraite. Les travaux sur de possibles évolutions de ce paramètre méritent cependant d'être poursuivis.

En tout état de cause, ces travaux confirment la nécessité de partir des objectifs de politique publique que l'on souhaite assigner au système de retraite, avec des cibles et des valeurs limites pour les principaux indicateurs chargés de les décliner. C'est en clarifiant les résultats que l'on souhaite obtenir, en termes de durée de retraite et de niveau de vie à la retraite notamment, dans un cadre financier équilibré, que l'on doit ensuite en déduire des évolutions lissées dans le temps des principaux paramètres du système.

³⁵ Pages 36 à 39 et 43-44.

³⁶ Aubert P., Tô M., Tochev T. (2026), « Sous-indexer les retraites : impacts redistributifs et enjeux de pilotage », Institut des politiques publiques, *Perspectives budgétaires*, juin 2026 ; Aubert P. (2026), « Derrière l'idée de sous-indexer les retraites de base, l'enjeu du pilotage des niveaux de pension », blog de l'auteur, 20 juin 2026.

³⁷ C'est notamment la raison pour laquelle le Conseil constitutionnel considère que les modalités d'indexation des pensions constituent une garantie légale (cf. annexe 2).

Par ailleurs, dans son avis 2025 le CSR recommandait la 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).

6.2.5. Veiller à la cohérence des ressources affectées au financement des retraites

Dans le cadre du mandat qui lui est confié³⁸, **le CSR ne peut pas préconiser d'augmenter les ressources affectées aux retraites par une hausse de cotisation, car le plafond fixé pour ce paramètre (28 % pour un salarié non-cadre sous le plafond de la sécurité sociale) est déjà atteint.** En tout état de cause, le CSR estime que mobiliser ce levier doit être réalisé avec la plus grande prudence, compte tenu d'un niveau élevé de prélèvements sur le travail en comparaisons internationales et de son effet récessif sur l'économie (cf. *supra* au 6.1.).

Le CSR souhaite par ailleurs insister sur les inconvénients d'un recours accru à des ressources fiscales alternatives aux prélèvements sur le travail. Le principe du financement d'un système de retraite par répartition est par nature que les cotisations des actifs financent les pensions des retraités actuels. Remplacer des cotisations vieillesse par d'autres ressources s'écarte de ce principe et fragilise les conditions de l'arbitrage entre salaire, pension et âge de la retraite.

Le choix a été fait, au sein du mouvement plus global de fiscalisation partielle et d'élargissement de l'assiette de la sécurité sociale opéré depuis les années 1980, d'affecter au risque vieillesse d'autres ressources que des cotisations, certaines assises sur le travail (forfait social par exemple), d'autres non (CSG sur le capital et les revenus de remplacement, contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) par exemple), notamment pour financer des avantages non contributifs et des dispositifs de solidarité. L'affectation de certaines ressources peut se justifier au regard de leur lien avec la retraite (contribution sur les avantages de retraite et de préretraite, par exemple) ou pour compenser des allègements de charges sociales décidés au titre de la politique de l'emploi. Pour d'autres, comme la C3S, assise sur le chiffre d'affaires, le lien peut se discuter.

Au-delà de la réflexion à avoir sur les ressources fiscales affectées à la branche vieillesse, le CSR estime qu'il convient *a minima* de ne pas amplifier ce mouvement à l'avenir et de consolider un financement des retraites par des cotisations contributives.

6.3. Instaurer une règle d'or

Les discussions évoquées ci-dessus dans le cadre de la préparation du système universel de retraite et du « conclave » de 2025 ont mis en avant un débat portant sur l'opportunité d'instaurer une règle d'or d'équilibrage financier des retraites.

Instaurer une règle d'or imposant, par une loi constitutionnelle ou organique, un équilibrage pluriannuel des retraites³⁹ pourrait se justifier au regard des éléments suivants :

³⁸ Article D. 114-4-0-13 du code de la sécurité sociale.

³⁹ Une règle d'or sur les retraites ne semble pas incompatible avec un renforcement de la gouvernance des finances publiques dans leur ensemble – sujet qui excède le mandat du CSR.

- ♦ **Une cohérence avec la logique d'un système de répartition**, dans lequel les cotisations versées par les actifs doivent financer les pensions perçues par les retraités à un instant donné. L'instauration d'une règle d'or s'inscrit dans cette logique d'équilibre et vise à la rendre pleinement effective ;
- ♦ **Une prise d'acte des insuffisances des outils de cadrage financier actuels**, non qu'il faille y renoncer mais du fait qu'ils n'ont à l'évidence pas permis d'assurer les conditions d'un équilibre durable des retraites. Encadrement de la dette sociale (dont celle issue des retraites) avec la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), projections annuelles des dépenses, des recettes et du solde des retraites par le COR, objectif d'équilibre financier et rôle d'alerte du CSR en cas d'écart significatif prévus par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, programmation financière pluriannuelle dans le cadre des lois de programmation des finances publiques (LPFP) depuis 2012 : l'ensemble de ces outils, de natures très diverses, n'a pas suffi à garantir l'équilibre du système de retraite.

Les arguments à l'encontre d'une règle d'or n'apparaissent pas décisifs pour le CSR :

- ♦ Il pourrait être reproché à une telle règle d'or de priver le décideur de marges de manœuvre dans le pilotage des retraites. Cet encadrement ne contraint cependant aucunement celui-ci concernant les leviers possibles à actionner pour respecter le cadre financier, avec les trois options traditionnelles possibles de hausse des recettes, de report de l'âge effectif de départ ou de modération des pensions ;
- ♦ Un tel mécanisme pourrait être vu comme fragilisant l'atteinte des autres objectifs, d'équité ou de garantie de niveau de vie des retraités, qui sont assignés par la loi au système de retraites. Il n'y a cependant pas d'incompatibilité entre le respect de l'objectif financier et des impératifs d'équité et de garantie de niveau de vie. Leur compatibilité peut dans certains cas induire de retenir un levier d'équilibrage plus qu'un autre (par exemple, jouer sur l'AOD ou la durée d'assurance pour éviter une détérioration excessive, sur l'horizon de projection, du niveau de vie des retraités).

Une règle d'or devrait s'accompagner de leviers de pilotage permettant de la respecter. Une fois la trajectoire financière décidée sur les paramètres d'âge et de durée, le respect de la règle d'or pourrait être obtenu par l'intermédiaire d'un **coefficient de soutenabilité**, se déclenchant automatiquement en l'absence de décisions suffisantes de la part des instances chargées du pilotage ; il faudrait alors préciser sur quels paramètres ce coefficient s'appliquerait (par exemple revalorisations des pensions liquidées et taux de liquidation des nouvelles pensions, mais possiblement aussi durée d'assurance ou âge d'ouverture des droits).

6.4. Inscrire le respect de la règle d'or et de l'augmentation du taux d'emploi des seniors dans l'exercice de la gouvernance

Quels que soient les partages de responsabilités dans le pilotage du système de retraite entre les acteurs sociaux et politiques, le CSR considère que des considérations préalables doivent être prises en compte :

- ♦ La gouvernance doit s'exercer dans le cadre du respect d'une règle d'or, imposant une trajectoire financière équilibrée ;
- ♦ Une trajectoire cible d'augmentation de l'âge effectif de fin d'activité sur le marché du travail doit être explicitée et assumée par le Gouvernement et, si possible, votée par le Parlement ;
- ♦ Un comité d'alerte doit être chargé d'évaluer si les règles précédentes sont bien respectées et les conséquences pour les acteurs du déclenchement d'une alerte doivent être définies, permettant le respect de la règle d'or, en particulier par le déclenchement du coefficient de soutenabilité.

Ce cadre étant posé, le CSR propose ci-dessous des éléments de réflexion et d'éclairage sur un renforcement du rôle des partenaires sociaux dans la gouvernance du système de retraite.

6.5. Confier davantage de responsabilités aux partenaires sociaux dans le pilotage des retraites ?

Les négociations tenues au premier semestre 2025 au sein de la délégation paritaire permanente (« conclave ») ont porté, parmi d'autres sujets, sur la piste d'un renforcement du rôle des partenaires sociaux dans le pilotage de l'ensemble formé par le régime général et l'AGIRC-ARRCO, concernant la retraite des salariés du secteur privé.

Il convient tout d'abord de rappeler qu'**un éventuel transfert de responsabilités doit respecter le cadre juridique en vigueur**, notamment les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui confie à la loi le soin de fixer les principes fondamentaux de la sécurité sociale, et en conséquence un certain nombre de paramètres du système de retraite. L'annexe 2 au présent avis détaille les conditions dans lesquelles pourrait s'envisager un tel transfert.

Les développements qui suivent n'ont pas pour finalité de proposer une position tranchée dans ce débat, qui relève d'un choix politique. Ils visent à résumer les atouts, les risques et les points de vigilance d'un transfert de responsabilité.

Une telle évolution présenterait les avantages suivants :

- ♦ Une plus grande cohérence dans le pilotage des régimes de base et complémentaire, qui peut être atteinte par un renforcement du poids des partenaires sociaux dans la gestion des régimes de base⁴⁰ ;
- ♦ Une volonté de dépassement de la cristallisation des discussions autour du relèvement de l'AOD – même si les partenaires sociaux se sont montrés eux-mêmes particulièrement divisés sur ce paramètre, que ce soit dans le cadre des débats sur la réforme des retraites de 2023 ou dans celui du conclave. La question de savoir si le déplacement de la prise de décision dans le champ du dialogue social réduirait le caractère conflictuel du débat sur l'âge ou la durée apparaît donc clairement ouverte ;
- ♦ Un souhait de revivification du dialogue social et des corps intermédiaires en s'appuyant sur des partenaires sociaux qui ont convenablement géré l'AGIRC-ARRCO⁴¹. Peuvent ainsi être soulignées la mise en place d'un pilotage stratégique et tactique des évolutions du régime, avec des horizons temporels distincts⁴² et l'instauration d'une règle de pilotage financière (disposer d'au moins six mois de réserves) qui constitue un atout indéniable et peut s'apparenter à une forme de règle d'or ;

La mise en œuvre d'une telle réforme pourrait, inversement, soulever les risques suivants :

- ♦ Comme évoqué dans le présent avis, compte tenu des masses financières en jeu et de leurs effets sur le taux d'emploi, les décisions d'évolution de la réglementation des retraites emportent des conséquences qui dépassent largement leur champ. Comme l'ont souligné les rapports du COR de 2025 et 2026, le pilotage du système doit tenir compte de cet enjeu et s'attacher au respect des objectifs assignés au système de retraite mais aussi à ses effets plus globaux sur l'économie ;

⁴⁰ Ce serait le cas également, à l'inverse, par une remise en question, totale ou partielle, de la délégation qui est donnée par la loi à l'AGIRC-ARRCO, mais ce scénario, qui correspondait en partie au projet de SUR en 2020, n'est pas ici envisagé par le CSR.

⁴¹ L'AGIRC-ARRCO bénéficie toutefois mécaniquement de l'effet rebond favorable des mesures de durcissement des conditions d'âge et de durée d'assurance prises dans le champ des régimes de base.

⁴² Examen dans le cadre du pilotage stratégique tous les quatre à cinq ans de la situation du régime dans un horizon temporel de quinze ans et définition de l'encadrement dans lequel doit s'inscrire le pilotage tactique annuel pour fixer les principaux paramètres du régime.

- ♦ Au regard des enjeux financiers considérables – un quart de la dépense publique – attachés au système de retraite et au titre de sa responsabilité dans le pilotage des finances publiques, la démocratie politique ne peut se dessaisir de la trajectoire financière du système de retraite. Une délégation à d'autres acteurs ne pourrait ainsi se concevoir que strictement encadrée d'un point de vue financier ;
- ♦ Face aux trois grandes options d'équilibrage (mobilisation de recettes, âge de départ plus tardif, modération des pensions), l'hypothèse existe que les lignes rouges des organisations patronales (absence de hausse de prélèvements sur le travail) et de salariés (absence de relèvement de l'AOD, fortes réserves sur un accroissement de la durée d'assurance) conduisent à mobiliser de manière systématique la sous-indexation des pensions. Cette possibilité n'est certes pas en soi à exclure, pour des motifs rappelés notamment dans l'avis du CSR de 2025⁴³. Comme rappelé dans le 5. ci-dessus, elle ne doit cependant pas constituer le levier unique d'ajustement, en raison de ses effets macroéconomiques, de la nécessité d'un pilotage équilibré des leviers d'actions du système de retraite et de la visibilité due aux retraités sur leur niveau de vie.

Le CSR note que si le cadre de pilotage qu'il propose dans le 6.4 était retenu, ces trois arguments tomberaient, au moins en partie.

- ♦ Un quatrième argument porte sur l'articulation entre eux des différents régimes. Les discussions dans le cadre du « conclave » de 2025 portaient sur l'unification du pilotage des retraites du secteur privé, en cohérence avec le format de la DPP. Or, l'alignement progressif depuis 2003, certes encore inachevé, de certains des principaux paramètres de calcul des retraites (âge, durée, décote, surcote, indexation des pensions) entre régimes rend complexe une telle délégation. Si les partenaires sociaux décident, par exemple, d'une modification des critères d'âge ou de durée, d'une modification des critères des carrières longues ou d'une sous-indexation des pensions, il sera indispensable, pour des raisons d'équité, d'adopter les mêmes évolutions dans les autres régimes. Comme les autres régimes de base peuvent voir leurs paramètres évoluer par la loi ou par texte réglementaire, il n'y a pas d'obstacle technique à ce que les mêmes paramètres s'imposent à tous. Mais là où la démocratie politique a toute légitimité pour faire évoluer les paramètres des retraites pour l'ensemble des régimes, la question se pose naturellement en des termes différents pour les organisations représentatives du seul secteur privé.

En matière de comparaisons internationales, le panorama des dix systèmes de retraites suivis par le COR dressé dans son rapport annuel de 2020 met en avant le constat suivant : « la définition de la législation relative aux retraites et la gestion effective des régimes obligatoires relèvent quasi exclusivement de l'État ou de l'un de ses opérateurs ». Les enseignements des travaux de parangonnage ne délégitiment naturellement pas en soi l'option d'une délégation. Ils soulignent cependant qu'il ne s'agit pas de la voie habituellement retenue et ne permettent pas de s'appuyer sur des précédents. L'exemple de la réforme des retraites annoncée par le chancelier allemand Friedrich Merz début juillet 2026, sur la base des préconisations de la commission d'experts sur les pensions, illustre bien la responsabilité qui incombe toujours *in fine* au politique, y compris dans un pays où la tradition du dialogue social est forte.

⁴³ Pages 43-44.

Encadré 1 : Comparaisons internationales en matière de gouvernance des retraites

Le COR distingue deux modèles, qui dans tous les cas confient aux pouvoirs publics le rôle de définition de la réglementation :

- En Allemagne, en Espagne, au Japon, aux Pays-Bas, en Suède (pour la partie en répartition), au Royaume-Uni et au Canada, « l'État assure directement le pilotage et la gestion des régimes de retraite obligatoires, au travers de directions de la sécurité sociale ou d'agences de retraite étroitement dépendantes des ministères des affaires sociales » ;
- En Belgique, en Italie, aux États-Unis pour la sécurité sociale de base fédérale et en Suède pour la partie obligatoire en capitalisation, la gouvernance politique se distingue de la gestion opérationnelle du système mais « la définition et la mise en œuvre de la réglementation en matière de retraite est (...) de la compétence des pouvoirs publics dans ces pays ».

Source : Rapport du COR de 2020.

Si le choix politique était fait de confier la gouvernance du régime général aux partenaires sociaux, le CSR estime que cette gouvernance, dès lors qu'elle s'inscrirait dans le respect des trajectoires (règle d'or et emploi des seniors) définies *supra*, pourrait porter sur l'ensemble des paramètres du régime : âge d'ouverture des droits, âge d'annulation de la décote, conditions dérogatoire de départ (carrières longues, pénibilité, inaptés-invalides), droits familiaux et conjugaux, formule de calcul de la pension, indexation des pensions. Elle devrait toutefois être strictement encadrée, en raison de l'ampleur de la délégation à la CNAV du pouvoir réglementaire qu'elle représenterait, et faire l'objet à la fois d'un cadrage *ab initio* par le législateur et d'une validation par la loi pour les paramètres les plus structurants qui seraient ainsi étendus à l'ensemble des régimes obligatoires de base. L'annexe 2 au présent avis récapitule les conditions juridiques d'une telle délégation.

Le CSR observe toutefois qu'au regard de ce nécessaire encadrement juridique et financier et de l'articulation à opérer avec le rôle maintenu du Parlement en LFSS s'agissant d'un régime obligatoire de base qui est dans son champ, l'appétence des partenaires sociaux pour s'emparer d'une telle responsabilité ne paraît pas évidente, au regard notamment de la liberté d'action quasi-totale dont ils disposent au sein du régime AGIRC-ARRCO. S'il mesure l'intérêt de faciliter l'appropriation des réformes nécessaires en matière de retraite par un rôle renforcé de la démocratie sociale, le CSR considère que les conditions de mise en œuvre d'une telle réforme méritent d'être débattues pour éclairer les décideurs.

ANNEXE 1 : AVIS DU JURY CITOYEN

1. Avis du 24 mars 2026 relatif au rapport du COR de novembre 2025 sur les droits conjugaux et familiaux de retraite

S'agissant des droits conjugaux de retraite, le jury citoyen s'est d'abord prononcé sur les critères d'éligibilité à la pension de réversion.

Le jury s'est montré majoritairement favorable à une ouverture de la pension de réversion aux conjoints survivants des couples pacsés. Certains membres ont cependant souligné que les régimes du mariage et du PACS emportent des droits et des devoirs différents qui pourraient justifier le maintien d'une différence de traitement en matière de droits à la retraite. Par ailleurs, l'extension de ce droit aux couples en union libre n'a pas suscité d'adhésion, principalement en raison des contraintes opérationnelles de mise en œuvre et de contrôle et des difficultés à encadrer juridiquement cette situation.

Le jury a également souligné la nécessité de définir des modalités de financement adaptées de cet élargissement. Parmi les pistes évoquées, une réduction du montant des droits conjugaux et des droits familiaux a été mentionnée comme un levier possible pour équilibrer les coûts.

Enfin, le jury a unanimement souhaité que les couples soient mieux informés des conséquences sur leurs droits à la retraite respectifs de leur union au moment de la conclusion d'un PACS ou d'un mariage.

Le jury a ensuite discuté de **la finalité sociale de la pension de réversion** : celle-ci doit-elle constituer un dispositif de maintien de niveau de vie du conjoint survivant, ou plutôt de solidarité ?

Sur cette question, il a exprimé une préférence marquée pour le scénario « 2 » proposé par le conseil d'orientation des retraites, qui prévoit une formule de calcul garantissant le maintien du niveau de vie du conjoint survivant. Cette approche permet d'éviter que le décès d'un conjoint ne provoque une rupture brutale des ressources financières pour l'ensemble des conjoints survivants et pas seulement les plus modestes.

Les participants ont insisté sur l'importance de préserver la stabilité économique du conjoint survivant, en particulier dans un contexte où les femmes, souvent plus exposées à la précarité à l'âge de la retraite, peuvent être particulièrement vulnérables.

Le jury a estimé, à l'unanimité, que le versement de la pension de réversion devrait être subordonné à l'absence de remise en couple de la part du bénéficiaire, qu'il s'agisse d'un remariage, d'une conclusion de PACS ou d'une union libre. Toutefois, une nuance a été soulevée par certains membres : dans les situations où les ressources du nouveau couple seraient insuffisantes, le maintien du droit à réversion pourrait être envisagé, afin de garantir un niveau de vie décent. Enfin, le jury a débattu de **l'opportunité d'harmoniser les règles entre régimes pour rendre le système plus lisible**.

Le jury n'a pas pu atteindre un consensus sur cette question. Certains membres ont souligné que l'harmonisation totale des règles pourrait s'avérer utopique, compte tenu de la diversité des régimes de retraite et des droits historiques acquis au fil des décennies.

D'autres ont cependant reconnu que la multiplicité des règles actuelles rend le système complexe et peu lisible pour les assurés.

Si l'idée d'un alignement complet des dispositifs n'a pas recueilli d'adhésion unanime, la nécessité de simplifier et de clarifier les règles a été largement reconnue.

S'agissant des droits familiaux de retraite, les membres du jury citoyen se sont accordés sur la pertinence de retenir comme objectif à poursuivre la compensation des effets des interruptions de carrière (ou réductions des horaires de travail) et des discriminations sur le marché du travail sur les retraites des femmes. Ils ont évoqué les enjeux liés au contexte de dénatalité observé sur la période récente mais ont convenu qu'on ne pouvait considérer que les droits familiaux de retraite puissent avoir un quelconque impact sur le taux de fécondité. Le jury s'est accordé sur le fait que ce sont avant tout les politiques familiales qui doivent favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour les parents de jeunes enfants.

Une majorité des membres du jury citoyen considère pertinente la logique sous-tendant le scénario 2 du rapport du COR de novembre 2025, à savoir :

- ♦ une compensation des interruptions de carrière des mères à travers une assurance vieillesse des parents aux foyers resserrée sur les trois premières années de l'enfant mais une meilleure prise en compte des salaires des assurées concernées (par rapport à la prise en compte actuelle du SMIC) ;
- ♦ un maintien du système de majorations de durée d'assurance, d'une part pour la maternité ou l'adoption, d'autre part pour l'éducation mais dans la limite des trimestres non cotisés au cours des premières années de l'enfant ;
- ♦ la mise en place d'une majoration de pension dès le premier enfant pour le bénéficiaire de la majoration de durée d'assurance.

Le jury citoyen a confirmé la nécessité de tenir compte des contraintes fixées par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, en conservant et en étendant la logique actuellement appliquée aux majorations de durée d'assurance, avec la possibilité d'opter pour un partage des droits entre les parents (avec, en l'absence d'exercice du droit d'option, attribution à la mère).

Interrogé sur la pertinence de prévoir une majoration de pension plus conséquente à partir du troisième enfant, le jury citoyen a majoritairement estimé qu'il fallait considérer de la même manière chaque enfant quel que soit son rang dans la famille pour le calcul des pensions. Il retient donc un barème linéaire en la matière.

2. Avis du 29 juin 2026 relatif au rapport annuel du COR de juin 2026

Après une présentation des principaux constats établis par le rapport du conseil d'orientation des retraites de juin 2026, le jury citoyen **a en premier lieu discuté des modifications apportées aux hypothèses démographiques et économiques sur lesquelles reposent les exercices de projection des dépenses et des recettes du système de retraite.**

Concernant l'incidence de la natalité sur l'équilibre à long terme des régimes, le jury citoyen a pris note de la révision de l'hypothèse d'indice conjoncturel de fécondité par l'INSEE et dans les travaux du COR et de son impact sur le système de retraite. Dans ce contexte, s'il a d'abord réaffirmé que le choix d'être parent relevait de la sphère privée, le jury a également souligné l'importance pour les pouvoirs publics de mettre en place des politiques qui facilitent, pour les parents, l'éducation d'un enfant. Cette politique ne devrait pas passer par des prestations monétaires dédiées, mais plutôt par une amélioration de la vie quotidienne des parents (par des solutions en matière d'organisation du travail, d'accueil du jeune enfant, de transport, de logement).

Le jury citoyen estime, par ailleurs, que l'immigration peut constituer dans une certaine limite un levier de complément, en tant qu'elle favorise une élévation de la quantité d'emplois dans l'économie et une réponse à des besoins dans certains secteurs en tension, en tenant compte des enjeux d'acceptabilité.

En deuxième lieu, le jury citoyen a examiné les leviers possibles d'équilibrage des régimes de retraite, compte tenu des déficits persistants mis en avant par les dernières projections rendues publiques en juin. Il estime globalement, sans se prononcer sur le choix d'une modification des conditions d'âge ou de durée d'assurance, qu'il conviendra, pour équilibrer le système de retraite, d'inciter à un report progressif de l'âge effectif de départ en retraite. Cette mesure devrait s'accompagner d'une réflexion sur la formation, les conditions de travail et l'usure professionnelle en fin de carrière.

Au-delà de la question de l'emploi des seniors, les membres du jury citoyen ont débattu du nécessaire développement du taux d'emploi des jeunes, compte tenu de la situation singulière de la France dans les comparaisons internationales. Il s'est également interrogé sur une éventuelle modification de la législation applicable au temps de travail des personnes en emploi. Pour rééquilibrer les régimes de retraite, le jury a estimé qu'une augmentation du temps de travail pourrait constituer une alternative ou un complément à une évolution de l'âge ou de la durée.

Le jury citoyen a également fait part de l'intérêt d'un recours accru à des mécanismes de capitalisation, sans trancher entre un développement des possibilités de capitalisation actuelle au niveau de l'individu ou de l'entreprise et la mise en place d'un système obligatoire. Il estime en tout état de cause qu'un effort considérable d'information doit être produit pour faire mieux connaître aux assurés, en cours de carrière et le plus tôt possible, les offres disponibles d'épargne pour leur retraite.

En troisième lieu, les membres du jury citoyen ont échangé sur les modalités de pilotage et de gouvernance du système de retraite. Ils ont notamment échangé sur l'opportunité de la mise en place d'une règle d'or financière, qui pourrait constituer un levier intéressant pour inciter les acteurs à se mettre d'accord sur les voies et moyens d'un équilibrage financier du système de retraite. Il s'est par ailleurs accordé sur la nécessité de poursuivre les réflexions sur une plus grande unification des régimes de retraite.

ANNEXE 2 : ANALYSE DES CONDITIONS JURIDIQUES DU PILOTAGE DU RÉGIME GÉNÉRAL PAR LES PARTENAIRES SOCIAUX⁴⁴

Au-delà des moyens de pilotage eux-mêmes, le CSR souhaite éclairer les termes du débat sur les conditions de la participation des partenaires sociaux au pilotage d'ensemble du système de retraite. Ce débat s'inscrit dans la suite des travaux sur le système universel de retraite (SUR), sur la conférence de financement subséquente, sur le « conclave des retraites » qui s'est tenu au printemps 2025, et sur la conférence TER encore en cours en 2026.

À l'occasion de l'ensemble de ces débats, une revendication a été portée par les partenaires sociaux, visant à être mieux associés au pilotage du système de retraite, à l'image de leur rôle dans le pilotage du régime Agirc-Arrco. Le CSR souhaite donc explorer les conditions de réalisation d'une participation renforcée des partenaires sociaux au pilotage du système de retraite, à cadre constitutionnel constant.

Il s'agit de se poser la question de savoir quels paramètres pourraient être plus directement pilotés par les partenaires sociaux, dans quel cadre et à quelles conditions, au regard de notre système constitutionnel. Celui-ci comporte à la fois une répartition des domaines entre la loi et le règlement en matière de retraite (I), les conditions de délégation du pouvoir réglementaire (II), le rôle spécifique des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) et un cadrage pluriannuel des finances publiques (III). Dans ce cadre, certaines options sont possibles, avec certaines limites (IV).

1. La répartition des compétences entre la loi et le règlement en matière de retraite

La première question à se poser est de savoir quels paramètres du système de retraite seraient pilotables par les partenaires sociaux. Ils ne le seraient que par délégation du législateur, dans le cadre constitutionnel qui confère en principe au Gouvernement le pouvoir réglementaire général d'application des lois. Il existe une jurisprudence constante et abondante, tant du Conseil constitutionnel que du Conseil d'État, sur la notion de principes fondamentaux de la sécurité sociale, lesquels relèvent nécessairement, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de la compétence pleine et entière du Parlement. Le pouvoir réglementaire ne peut intervenir que pour la mise en œuvre de ces principes fondamentaux, et ce pouvoir appartient en principe au Premier ministre, mais il peut être délégué directement par la loi, de manière limitée et encadrée, au pouvoir réglementaire, qui pourrait être exercé par l'intermédiaire des partenaires sociaux.

A l'occasion de la dernière recodification du code de la sécurité sociale en 1985, le Conseil constitutionnel⁴⁵ a eu à se prononcer de manière détaillée sur la répartition des compétences entre la loi et le règlement en matière de sécurité sociale en général, et donc en particulier de retraite. Il a ainsi jugé que le principe même de l'organisation de notre système de retraite (entre différents régimes, les catégories de bénéficiaires de chaque régime, et le mode de calcul des prestations de chacun de ces régimes) relève de la compétence exclusive du législateur. Ainsi, c'est le législateur qui a institué le régime général de sécurité sociale sur le champ de l'ensemble des salariés du secteur privé, lesquels ont le droit, en contrepartie de

⁴⁴ La présente annexe vise à nourrir la réflexion et les débats sur des sujets complexes et parfois nouveaux en proposant une analyse prospective à partir de la jurisprudence existante qui ne saurait préjuger des positions qui pourraient être prises par les organes juridiques compétents s'ils étaient amenés à se prononcer sur ces sujets.

⁴⁵ [Décision n° 85-139 L du 8 août 1985](#).

cotisations contributives, à des pensions de vieillesse calculées selon une formule correspondant à un régime dit à prestations définies. Ce cadre relève uniquement du législateur.

En revanche, dans ce cadre, fixer les paramètres de calcul - tant des cotisations que des prestations, donc des pensions de retraite - relève en principe de la compétence du pouvoir réglementaire. On peut résumer cela en considérant que, si « les lettres » sont du domaine de la loi, « les chiffres », qui constituent les variables du pilotage du système de retraite, sont de la compétence réglementaire. Cela signifie que le taux de cotisation, la répartition entre la part employeur et la part salariée, le taux de remplacement et les éléments chiffrés du calcul de la pension (taux de remplacement, nombre d'années du salaire de référence, coefficient de proratisation) peuvent être déterminés par le pouvoir réglementaire. Il en va même aussi pour l'âge d'ouverture des droits (AOD), c'est-à-dire l'âge légal de la retraite, dont le principe relève certes de la loi, mais dont l'âge lui-même correspondant à un chiffre peut être déterminé par le pouvoir réglementaire.

Plus précisément, dans sa décision de 1985, le Conseil constitutionnel a jugé réglementaires les dispositions suivantes relatives aux prestations : la durée minimum d'affiliation nécessaire pour obtenir le versement des prestations d'un régime d'assurance vieillesse ; la définition des ressources dont le montant définit l'ouverture ou l'étendue d'un droit à prestation ; la définition de charges familiales et des conditions d'activités professionnelles ouvrant un droit à prestation ; la définition de l'enfant ayant droit d'un assuré, du conjoint survivant bénéficiaire d'une rente viagère ; les taux d'incapacité et conditions d'âge ouvrant droit à prestation ; les taux d'incapacité permanente partielle déterminant la forme de la prestation ; les conditions d'âge et de durée d'une situation ouvrant droit à prestation ; l'âge qui détermine l'ouverture, l'allocation, la prolongation, la suppression de droits ou de prestations, l'âge et la surface minimum d'exploitation agricole ouvrant droit à prestation dans le régime des exploitants agricoles ; le moment de l'ouverture d'un droit à prestation et les conditions nécessaires pour bénéficier du taux plein ; le moment de la substitution d'une prestation à une autre et les conditions de cette substitution ; les conditions de majoration d'une prestation et leur calcul ; la durée de la période d'attribution de droits temporaires ou de maintien de droits dont les conditions d'attribution ne sont plus remplies ; les conditions de suspension, de réduction ou de suppression de prestations ; le mode de calcul des rentes accidents du travail ; les modalités d'application du congé de naissance ou d'adoption.

La seule disposition que le Conseil constitutionnel a jugé de nature législative dans cette décision concerne la revalorisation des pensions, dès lors qu'elle « touche à un principe fondamental des obligations civiles et commerciales ». Le caractère quasi patrimonial d'une pension déjà liquidée, dont la revalorisation annuelle ne constitue pas un paramètre de calcul de la pension, participe d'une garantie légale pour les retraités. Dans le même sens, la Cour de cassation a jugé⁴⁶, s'agissant des pensions complémentaires AGIRC-ARRCO déjà liquidées, que « s'il incombe aux institutions de retraite complémentaire d'assurer en permanence l'équilibre financier des régimes qu'elles gèrent [...], elles ne peuvent remettre en cause, quel que soit leur mode d'acquisition, le nombre des points acquis par les participants dont la retraite a été liquidée » s'agissant des droits à majoration pour charge de famille.

S'agissant enfin des cotisations, le Conseil constitutionnel a précisé que « si, en ce qui concerne le régime des assurances sociales, doivent être compris au nombre [des] principes fondamentaux [de la sécurité sociale] la détermination des catégories de personnes assujetties à l'obligation de cotiser ainsi que le partage de cette obligation entre employeurs et salariés, il appartient au pouvoir réglementaire de fixer le taux de la part qui incombe à chacune de ces

⁴⁶ Arrêt du 23 novembre 1999.

catégories dans le paiement de la cotisation »⁴⁷. Relève par voie de conséquence de la compétence du législateur la détermination des catégories de bénéficiaires exemptés de cotisation, et de celle du pouvoir réglementaire la précision des « éléments des conditions d'une exonération »⁴⁸. La loi se doit de « déterminer les éléments de l'assiette des cotisations sociales et de poser le principe d'exonérations et de leur limitation, [alors qu']il appartient au pouvoir réglementaire de définir, sans dénaturer l'objet et la portée de la loi, les montants et les taux de ces exonérations »⁴⁹. Le Conseil d'Etat a une jurisprudence concordante⁵⁰.

Il existe ainsi une large marge de manœuvre pour piloter, tant *via* les recettes que les dépenses, l'équilibre financier à court, moyen et long termes du système de retraite, tant au niveau macroéconomique qu'au niveau du montant même des pensions servies, dans un objectif d'équité inter- et intragénérationnelle.

2. Les conditions d'une délégation aux partenaires sociaux du pouvoir réglementaire en matière de retraite

Cette compétence du pouvoir réglementaire général en matière de retraite peut être déléguée à un organe administratif particulier, à condition que cette délégation soit limitée et encadrée. Cela résulte notamment de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les pouvoirs propres des autorités administratives indépendantes, auxquelles peut être confié un pouvoir réglementaire autonome encadré. Le Conseil constitutionnel juge ainsi de manière constante que « l'article 21 de la Constitution ne fait pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer les normes permettant de mettre en œuvre une loi, à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu »⁵¹. Ainsi, le législateur ne peut confier à une autorité de l'Etat autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi qu'à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu.

Il paraît donc possible, dans ce cadre jurisprudentiel, de considérer que la fixation des paramètres de calcul des cotisations et des prestations du système de retraite serait directement déléguée par la loi à un organe de nature administrative, mais composé des partenaires sociaux représentatifs, qui pourrait fixer ces paramètres selon des conditions d'encadrement déterminées par la loi elle-même (cf. IV ci-après).

La limite générale à cette délégation de compétences concerne les éléments qui ne sont plus propres au pilotage même du système, mais à des dispositifs de nature solidaire. Ainsi, lorsque l'on finance les dispositifs de solidarité — notamment les minima de pension — par de la fiscalité affectée (par exemple la CSG), la compétence demeure uniquement et exclusivement au législateur, qui est seul compétent pour déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, ainsi que les affectations de ces recettes fiscales. En matière de recettes, une délégation de gestion aux partenaires sociaux s'arrêterait donc au champ des cotisations et ne saurait aller jusqu'au champ des contributions et impositions affectées au système de retraite, lesquelles demeurerait de la seule compétence du Parlement. De même, en matière de prestations, si les modes de paramétrage d'un certain nombre d'éléments de calcul des pensions peuvent être délégués, la mise en place de mécanismes de solidarité relève de la compétence du législateur, dans la mesure où il s'agit de garantir un minimum de solidarité pour l'ensemble des assurés, au-delà du caractère

⁴⁷ Décision n° 60-10 L du 20 décembre 1960.

⁴⁸ Décision n° 70-66 L du 17 décembre 1970.

⁴⁹ Décision n° 97-388 DC du 20 mars 1997.

⁵⁰ 10 juillet 1996, n° 131678, *URSSAF de la Haute-Garonne*.

⁵¹ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989.

contributif du système. Le minimum vieillesse notamment, qui n'est pas un mécanisme de sécurité sociale mais d'aide sociale, serait sous la seule responsabilité du Parlement, à la différence du minimum contributif (MICO) qui pourrait être délégué de manière encadrée aux partenaires sociaux.

3. Les contraintes liées aux finances publiques

Une autre contrainte à prendre en compte tient à l'existence du cadrage des finances publiques. Le premier cadrage est annuel et s'inscrit dans le cadre des lois de financement annuelles de la sécurité sociale. Si la Constitution prévoit que ces lois doivent déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, leur portée réelle en matière de pilotage du système de retraite se limite en réalité à une contrainte assez formelle. En l'état des textes organiques régissant les lois de financement de la sécurité sociale, seules les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses globaux par branche doivent être fixés.

Ces prévisions et objectifs dépendent bien entendu des paramètres chiffrés de pilotage retenus, et il ne saurait y avoir de discordance entre les deux. Mais les objectifs fixés pourraient être déterminés *a posteriori* et non *a priori*, de sorte qu'il y aurait bien une liberté d'action pour le pouvoir réglementaire délégué aux partenaires sociaux, qui fixeraient d'abord ces paramètres avant que le Gouvernement n'accepte de les retranscrire dans les agrégats de la branche vieillesse ensuite soumis au vote du Parlement en loi de financement de la sécurité sociale.

La contrainte actuelle des lois de financement de la sécurité sociale n'apparaît donc pas déterminante pour empêcher un pilotage propre par les partenaires sociaux de l'équilibre financier du système d'assurance vieillesse. Il suffit pour s'en convaincre de constater que toutes les réformes des retraites adoptées depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale en 1993 l'ont été, à une seule exception, hors du cadre de ces lois : on peut citer les réformes de 2003, de 2010 et de 2014, qui ont toutes trois fait l'objet de lois spécifiques totalement indépendantes des contraintes juridiques propres aux lois de financement, même si bien sûr les lois de financement suivantes ont pris en compte les effets de ces réformes dans les agrégats de recettes et de dépenses.

Cela ne signifie pas que des réformes des retraites ne puissent pas être portées par une loi de financement de la sécurité sociale. On peut faire référence à la loi de financement de 2012, qui a accéléré le calendrier de mise en œuvre de la réforme de 2010, au gel des pensions voté en loi de financement pour 2014 ou 2019, et surtout à la réforme de 2023 qui a porté l'âge légal de la retraite progressivement de 62 à 64 ans dans le cadre d'une loi de financement rectificative de la sécurité sociale. Il faut cependant avoir à l'esprit qu'il s'agissait d'un choix politique et non d'une contrainte juridique : dans le contexte d'une majorité parlementaire réduite à l'Assemblée nationale, l'utilisation du vecteur de la loi de financement visait à bénéficier des outils constitutionnels que sont le calendrier resserré d'examen et la possibilité de recourir sans limitation à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

Mise à part cette utilisation conjoncturelle, rien ne contraint à utiliser le vecteur d'une loi de financement pour porter une réforme des retraites ou toute évolution des paramètres de calcul des pensions ou des cotisations. La seule contrainte constitutionnelle est d'en tenir compte dans la plus prochaine loi de financement de la sécurité sociale.

Ce constat vaut dans le cadre organique actuel des lois de financement de la sécurité sociale, qui ne prévoit pas de « règle d'or » visant à encadrer un retour à l'équilibre. Une contrainte visant à imposer le respect d'une trajectoire de retour à l'équilibre pourrait, dans certaines conditions, être insérée dans la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), et constituerait dans ce cas un élément de contrainte supplémentaire pesant

sur les partenaires sociaux s'ils étaient amenés à proposer les paramètres d'évolution du système.

L'autre élément à prendre en compte en matière de finances publiques concerne le cadrage pluriannuel, qui figure dans les lois de programmation des finances publiques (LPFP). Celles-ci permettent à la France de garantir le respect de ses engagements européens dans le cadre de l'Union économique et monétaire, en prévoyant des trajectoires sur cinq ans vers le retour à l'équilibre de l'ensemble des finances publiques, avec une déclinaison pour les différents sous-secteurs des administrations publiques, dont spécifiquement le champ des retraites.

Pour autant, ce cadre est un cadre politique interne ainsi qu'un cadre d'engagement de la France vis-à-vis des institutions européennes, mais ce n'est pas un cadre contraignant d'un point de vue constitutionnel. Le Conseil constitutionnel a expressément jugé en 2012⁵² que les trajectoires votées dans le cadre des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques ne sauraient s'imposer lors du vote annuel des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, et ne sauraient non plus remettre en cause le pouvoir propre du Gouvernement, notamment via l'exercice du pouvoir réglementaire, de déterminer la politique de la Nation.

Dans ces conditions, un cadrage voté par le Parlement en loi de programmation des finances publiques pourrait constituer une référence que les partenaires sociaux devraient prendre en compte si leur était déléguée la mise en œuvre des paramètres de pilotage du système des retraites, mais cela ne les empêcherait pas d'exercer ce pilotage dans ce cadre, et le Parlement devrait de toute façon valider les agrégats en résultant chaque année en loi de financement de la sécurité sociale, le cas échéant après avis d'un comité d'alerte qui constaterait que le cadrage pluriannuel n'est pas respecté.

4. Le cadre institutionnel de pilotage : options et limites

C'est dans le cadre constitutionnel actuel, correspondant à la fois au respect du domaine respectif de la loi et du règlement, aux conditions de délégation du pouvoir réglementaire général et des contraintes propres aux finances publiques résultant tant des lois de financement annuelles que des lois de programmation des finances publiques, que doivent être examinées les conditions d'une éventuelle délégation aux partenaires sociaux du pilotage du système de retraite. La question qui se pose est celle du cadre institutionnel de pilotage que pourrait prévoir le législateur en y associant plus les partenaires sociaux.

On observera cependant que le Parlement a lui-même de plus en plus, depuis les années 1980, fixé directement dans la loi l'essentiel des paramètres chiffrés du système de retraite, à la place du règlement. On peut penser aux questions les plus sensibles : l'âge légal de départ à la retraite est directement fixé par la loi lors de la réforme de 2010, alors que le Conseil d'État, lorsqu'il a examiné ce projet de loi⁵³, avait considéré, sur la base de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qu'il n'appartenait pas juridiquement à la loi de fixer l'âge lui-même mais qu'il pouvait s'agir d'un choix d'opportunité politique ; de même, le calcul de la durée d'assurance requise pour une pension à taux plein a été, pour les mêmes raisons, inscrite directement dans la loi à l'occasion de la réforme de 2014, alors qu'elle ne l'avait pas été lors de la réforme de 2003. La réforme de 2023 a directement modifié par la loi ces deux paramètres, ainsi que les calendriers de remontée tant de l'âge légal que de la durée d'assurance.

Accepter de « donner la main » aux partenaires sociaux sur ces paramètres résulterait d'un choix symbolique très fort du Parlement. Au regard du cadre constitutionnel, cela ne pourrait

⁵² Décisions n° 2012-653 DC du 9 août 2012 et n° 2012-658 DC du 13 décembre 2012.

⁵³ Avis n° 384282-384338 du 8 juillet 2010.

pas être fait par une simple délégalisation de ces normes par le Conseil constitutionnel à la demande du Gouvernement⁵⁴, mais devrait résulter d'une loi de gouvernance fixant les conditions dans lesquelles le Parlement délègue la fixation de ces paramètres au conseil d'administration de la CNAV. Il n'existe certes pas d'effet cliquet dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui empêcherait de revenir sur la remontée au niveau de la loi de paramètres réglementaires, mais le Conseil constitutionnel vérifierait, à l'occasion d'une telle réforme, que la loi ne priverait pas de garanties légales les exigences nécessaires, notamment pour la protection de moyens convenables d'existence à destination des vieux travailleurs et au regard des paramètres de solidarité. Cela ne pourrait donc être possible que de manière limitée et encadrée.

A cet égard, on peut faire référence à la proposition de création d'un système universel de retraite (SUR), qui avait donné lieu à un projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale en 2020. Ce projet visait à confier à un organe unique de pilotage l'ensemble du champ des retraites, par fusion de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO sur le champ des salariés du privé, avec également intégration du secteur public et de l'ensemble des autres régimes spéciaux et indépendants. Lorsqu'il a été saisi pour avis des projets de loi organique et ordinaire instituant le SUR, le Conseil d'État⁵⁵ a examiné à quelles conditions il était possible de confier au conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle (CNRU) la détermination de la plupart des paramètres de pilotage du système de retraite, en les encadrant par des contraintes organiques (sous la forme d'une « règle d'or » s'imposant en loi de financement de la sécurité sociale) et par des critères et fourchettes de fixation de variables (notamment pour la détermination des valeurs d'achat et de service dans un système en points). On peut retenir de cette tentative qu'il est tout à fait possible d'envisager une assez large délégation de pouvoir de gestion des paramètres des retraites aux partenaires sociaux, dans la mesure où ils constituent de manière paritaire le conseil d'administration de la caisse nationale compétente sur le champ du régime obligatoire de base.

Ainsi, il est tout à fait possible, à cadre institutionnel actuel inchangé, de confier de vrais pouvoirs décisionnels au conseil d'administration de la CNAV sur le champ des retraites du régime général. Il y aurait dans ce cas un organe administratif sous forme d'un établissement public national soumis à la tutelle de l'État, composé paritairement de partenaires sociaux, qui se verrait déléguer la fixation d'un certain nombre de paramètres de pilotage du système de retraite, de manière encadrée, avec des fourchettes d'évolution et des garanties déterminées par la loi. Les paramètres ainsi fixés par le conseil d'administration de la CNAV pourraient ensuite faire l'objet d'une approbation implicite, c'est-à-dire sauf opposition, par le pouvoir réglementaire général du Premier ministre, qui élaborerait le projet de loi de financement de la sécurité sociale en tenant compte de la trajectoire financière qui en résulte.

Ce pilotage pourrait concerner la quasi-totalité des éléments paramétriques du système de retraite, à condition qu'ils soient suffisamment encadrés au préalable, de manière à la fois permanente et pluriannuelle sous forme de trajectoires. Comme l'a rappelé le Conseil d'État concernant le SUR, « la fixation des paramètres de calcul de la pension de retraite, de la valeur d'acquisition et de la valeur de service du point, comme de l'âge d'équilibre déclenchant l'application du coefficient d'ajustement, ainsi que le taux de ce coefficient relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire ».

Un encadrement plus fort serait cependant nécessaire pour la fixation déléguée du taux de revalorisation des pensions déjà liquidées. En effet, comme indiqué ci-dessus, le Conseil constitutionnel y voit un élément quasi-patrimonial nécessitant une garantie légale : l'encadrement du taux de revalorisation des pensions déjà liquidées devrait donc faire l'objet

⁵⁴ Sur le fondement de l'article 37 alinéa 2 de la Constitution.

⁵⁵ Avis n° 399528-399529 des 16 et 23 janvier 2020.

de règles ou de trajectoires fixées par la loi, susceptibles d'être adaptées par les partenaires sociaux au sein du conseil d'administration de la CNAV et validées par la loi. Dans son avis sur le projet de loi SUR précité, le Conseil d'Etat a ainsi estimé « nécessaire d'encadrer avec précision la compétence du pouvoir réglementaire pour fixer un taux différent de celui résultant de l'indexation de droit commun fixé par le projet de loi. Le Conseil d'Etat complète le texte du Gouvernement en prévoyant que le pouvoir réglementaire ne peut fixer un taux inférieur à celui résultant de l'inflation que dans la mesure où cette sous-indexation est nécessaire au respect de l'équilibre financier du système de retraites et sous réserve d'une validation du taux par une loi adoptée avant le 1^{er} janvier de l'année en cause ». Un tel mécanisme ne paraît cependant guère différent du système fonctionnant aujourd'hui à l'AGIRC-ARRCO, où il existe une règle générale de revalorisation de la valeur de service du point, qui fait ensuite l'objet d'une négociation annuelle dans le cadre ainsi défini, avec une règle par défaut en l'absence d'accord⁵⁶.

Il pourrait en aller de même pour la fixation de l'âge légal de départ à la retraite, de l'âge d'annulation de la décote et de la durée d'assurance. La loi fixant le principe d'un âge légal comme condition d'ouverture de droit et établissant les conditions d'évolution par défaut, pourrait ensuite confier aux partenaires sociaux le soin de faire évoluer cet âge en fonction des évolutions économiques, financières et sociales du système de retraite, notamment en fonction du taux d'emploi et de l'espérance de vie, mais aussi en fonction de critères économiques plus généraux.

Dans son avis sur le projet de loi SUR, le Conseil d'Etat avait ainsi vérifié que, « pour chacun des paramètres faisant l'objet d'une délégation du pouvoir réglementaire au conseil d'administration de la CNRU, que l'encadrement prévu par le projet de loi est suffisant pour limiter la portée de son champ d'application et de son contenu, compte tenu de l'objet de chaque paramètre ». Ainsi, le Conseil d'Etat admet la possibilité pour le conseil d'administration de la CNRU de fixer annuellement une valeur d'acquisition ou de service différente de celle résultant de l'indexation légale, dès lors que chaque taux d'évolution annuel doit simultanément être supérieur à zéro et à l'inflation hors tabac et garantir l'équilibre financier du système. De même, il estime que le projet de loi peut confier au conseil d'administration de la caisse le soin de fixer la première valeur d'acquisition et de service applicable en 2022, cette faculté étant assortie de la garantie que, à la date de la délibération du conseil d'administration et au regard des projections financières des régimes de retraite établies par le comité d'expertise indépendant prévu par le projet de loi, sur un horizon de quarante ans, les valeurs retenues respectent l'équilibre financier global et n'aient pas pour effet de diminuer la part des dépenses de retraite dans le PIB. Il considère que ce conseil d'administration peut également fixer annuellement une valeur du coefficient d'ajustement différente de celle résultant de l'indexation légale, dès lors que le taux de décote et de surcote sont soumis à la même contrainte d'équilibre financier global et que leur taux ne s'éloigne pas de plus d'un tiers de celui défini par décret. De même, il peut fixer un âge d'équilibre différent de celui qui résulte de l'indexation légale, aux termes de laquelle cet âge évolue, par génération, à raison des deux tiers de l'évolution de l'espérance de vie à la retraite, sous réserve que la variation qui en résulte aille dans le même sens sans pouvoir être supérieure à l'évolution de l'espérance de vie à la retraite. En revanche, le Conseil d'Etat estime que le conseil d'administration ne peut fixer la première valeur de l'âge d'équilibre en l'absence d'un encadrement suffisant de cette compétence. La saisine rectificative du Gouvernement, qui a tenu compte des remarques faites par la section sociale du Conseil d'Etat lors de l'examen du texte, surmonte cette difficulté en prévoyant que le conseil d'administration soumet au Premier ministre des propositions en vue de la fixation du premier âge d'équilibre par décret ».

⁵⁶ Absence de revalorisation des valeurs d'achat et de service du point qui s'est appliquée à l'issue de l'échec de la négociation de novembre 2025 conformément à l'ANI de pilotage stratégique.

Pour que les éléments paramétriques ainsi fixés par les partenaires sociaux puissent être ensuite repris en loi de financement de la sécurité sociale, il appartiendrait au conseil d'administration de la CNAV, doté d'un pouvoir réglementaire propre mais encadré en aval par la loi, de délibérer suffisamment tôt (avant la fin de l'été) pour que le Gouvernement puisse reprendre ces éléments, sauf opposition motivée de sa part, dans le cadre de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale, lequel doit être déposé au plus tard le premier mardi d'octobre à l'Assemblée nationale, concomitamment au dépôt du projet de loi de finances. Cela pourrait entraîner, en l'état actuel des calendriers, une discordance par rapport aux négociations de pilotage de l'AGIRC-ARRCO, qui interviennent en octobre-novembre. Mais rien n'interdit d'aligner les deux dates de négociation pour garantir la cohérence du champ salarié du secteur privé, tant sur la retraite de base que sur la retraite complémentaire, de sorte que tous ces éléments soient harmonisés et présentés en septembre pour être intégrés dans les lois financières de l'automne. De même, il y aurait aussi un risque de décalage avec le cadrage d'ensemble des finances publiques fixé pour les textes financiers par le Gouvernement à la fin de l'été, mais la CNAV pourrait, comme le COR, se fonder sur les éléments présentés dans le rapport annuel d'avancement (RAA) au printemps.

Une autre option, régulièrement envisagée par les partenaires sociaux, consisterait à élargir le champ du pilotage interprofessionnel de l'AGIRC-ARRCO à l'ensemble du système de retraite, au moins pour le secteur privé. Cette voie semble, en revanche, difficilement envisageable à cadre constitutionnel constant. En effet, ce régime de retraite complémentaire du privé est limité tant par rapport au montant des pensions servies que par rapport aux objectifs de solidarité qu'il vise à atteindre. Le fait qu'il soit piloté directement via la négociation d'un accord national interprofessionnel (ANI) agréé par l'État n'est possible que dans la mesure où c'est un dispositif complémentaire du système de base.

Vouloir étendre un tel mode de pilotage à l'ensemble de la retraite, y compris la retraite de base, ne pourrait se faire que dans le cadre du projet de système universel de retraite, c'est-à-dire par la création d'une Caisse nationale sous forme d'établissement public, et non sous la forme d'un accord national interprofessionnel sans support administratif délégué. Cette contrainte résulte du fait que la fixation par le pouvoir réglementaire de paramètres de pilotage ne peut être déléguée qu'à un organisme administratif dans des conditions encadrées et limitées. Le système de l'AGIRC-ARRCO ne peut aujourd'hui fonctionner avec son autonomie de pilotage que parce qu'il est complémentaire d'un système de base directement piloté par l'État. Vouloir l'étendre au système de base remettrait en cause le principe constitutionnel, résultant du 11^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, qui impose à la Nation de garantir des conditions convenables d'existence aux vieux travailleurs, puisque le champ d'une délégation aux partenaires sociaux sur un tel objectif constitutionnel ne pourrait être regardé comme accompagné de garanties suffisantes et verrait son champ dépasser celui de la représentativité des organisations syndicales et patronales nationales interprofessionnelles. Le principe de participation, selon lequel « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises »⁵⁷ ne paraît pas plus invocable pour fonder une compétence propre des partenaires sociaux en matière de retraite, dès lors que le Conseil constitutionnel a considéré que l'application de ce principe conférait seulement le « droit aux travailleurs, par l'intermédiaire de leurs délégués, à la participation et à la détermination collective de leurs conditions de travail »⁵⁸, ce que ne sont pas les pensions de retraite de base qui relèvent du champ des finances publiques.

Le pilotage encadré confié par la loi à la CNAV, tel qu'envisagé ci-dessus, n'est toutefois pas fondamentalement différent du cadre dans lequel les partenaires sociaux discutent, chaque

⁵⁷ 8^e alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

⁵⁸ Décision n° 2015-519 QPC du 3 février 2016.

année au sein de la fédération AGIRC-ARRCO, des paramètres d'évolution des valeurs d'achat et de service du point, et ce dans le cadre d'une négociation interprofessionnelle pluriannuelle. La différence est que ce mandat général, s'agissant de la retraite de base, ne serait pas donné par les partenaires sociaux eux-mêmes, mais par le Parlement dans le cadre d'une loi d'organisation, et dans le cadre de trajectoires fixées au travers des lois de finances publiques — qu'il s'agisse de lois de programmation des finances publiques à prendre en compte lors de la fixation annuelle des éléments, ou d'une règle d'or imposée en loi de financement de la sécurité sociale.

Une validation par la loi serait en tout état de cause toujours nécessaire, dans la mesure où la légitimité des partenaires sociaux sur le champ des salariés du secteur privé — et donc du régime général — ne saurait s'imposer automatiquement pour l'ensemble des autres régimes. Il s'agit notamment de tenir compte du pilotage du secteur public et des retraites de l'État, dont les éléments figurent en loi de finances en même temps qu'en loi de financement de la sécurité sociale. Vouloir généraliser à l'ensemble des régimes des paramètres propres au seul champ des salariés du secteur privé nécessiterait sans doute une validation explicite de ces paramètres par le Parlement, puisqu'il s'agirait d'importer dans d'autres régimes des éléments sur lesquels les partenaires sociaux n'auraient de légitimité à réglementer que pour leur champ propre.

ANNEXE 3 : 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 4 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

Conseil d'orientation des retraites :

- ♦ M. Gilbert Cette, président
- ♦ M. Emmanuel Bretin, secrétaire général
- ♦ M. Jean-Jacques Marette, personnalité qualifiée
- ♦ M. Patrick Aubert, personnalité qualifiée

Direction de la sécurité sociale :

- ♦ M. Pierre Pribile, directeur
- ♦ M. Morgan Delaye, chef de service
- ♦ M. Charles Boriaud, sous-directeur des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire

Direction du budget :

- ♦ M. Olivier Dufreix, sous-directeur adjoint à la sixième sous-direction
- ♦ M^{me} 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

Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) :

- ♦ M. Loup Wolff, chef de l'unité des études démographiques et sociales
- ♦ M^{me} Marie Leclair, cheffe du département des comptes nationaux
- ♦ M. Guillaume Houriez
- ♦ M. Vincent Biauxque

Direction générale du Trésor :

- ♦ M. Guillaume Cléaud, sous-directeur diagnostic et prévisions
- ♦ M^{me} Albane Sauveplane, sous-directrice des politiques sociales et de l'emploi
- ♦ M. Quentin Lafféter, chef du bureau diagnostic et prévisions économiques France
- ♦ M. Henri Martin, chef du bureau retraites et redistribution
- ♦ M^{me} Laura Lindegaard

Caisse nationale d'assurance-vieillesse :

- ♦ M. Renaud Villard, directeur général

ANNEXE 5 : COMPOSITION DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

Membres du Comité :

- ♦ M. Franck von Lennep, président
- ♦ M^{me} Marie Chanchole
- ♦ M. Jean-Luc Matt
- ♦ M. Louis-Paul Pelé
- ♦ M^{me} Alexandra Roulet

Rapporteurs :

- ♦ M. Denis Le Bayon
- ♦ M^{me} Anouk Canet

Assistante :

- ♦ M^{me} Isabelle Manbon