COMITE DE SUIVI DES RETRAITES

Quatrième avis

13 juillet 2017

SOMMAIRE

INTRODUCTION **2**

1. OBJECTIF DE PERENNITE FINANCIERE DU SYSTEME DE RETRAITE **4**

2. OBJECTIFS RELATIFS AUX MONTANTS DE RETRAITES **20**

2.1. Les taux de remplacement 21

2.2. Le niveau de vie des retraités 27

3. OBJECTIF DE TRAITEMENT EQUITABLE DES ASSURES **34**

3.1. L'équité entre générations 34

3.2. La prise en compte de la pénibilité 39

3.3. L'équité entre les sexes 41

3.4. La comparaison des droits à pension entre régimes 44

ANNEXE I : ANALYSES COMPLEMENTAIRES SUR LE SYSTEME DE RETRAITE **58**

ANNEXE II : DISCUSSIONS DU JURY CITOYEN **61**

ANNEXE III : MISSIONS DU COMITE DE SUIVI DES RETRAITES **63**

ANNEXE IV : COMPOSITION DU COMITE DE SUIVI DES RETRAITES **66**

Introduction

Ce quatrième avis du comité de suivi des retraites intervient dans le prolongement de la publication, le 20 juin 2017, du rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR). Les rapports des années 2014, 2015 et 2016 actualisaient les projections antérieures en tenant compte des évolutions économiques survenues et des prévisions officielles sur quatre ans contenues dans les programmes de stabilité[1], eux-mêmes révisés annuellement.

Les projections publiées cette année introduisent un plus grand nombre de changements. Pour la première fois depuis que l'exercice annuel de projection a été instauré par la loi créant le comité de suivi des retraites[2], il s'agit de projections complètes réalisées avec l'ensemble des régimes, sur la base de nouvelles projections démographiques et de population active de l'INSEE. Elles incluent également de nouvelles hypothèses de raccordement aux scénarios macroéconomiques de long terme et d'évolutions relatives des rémunérations dans les secteurs public et privé. Ces nouvelles hypothèses affectent la trajectoire des dépenses de retraite, et conduisent surtout à une évolution notable du solde du système. L'avis fait une analyse de ces changements dont certains lui paraissent avoir une portée plus significative que d'autres.

Ce quatrième avis intervient par ailleurs alors qu'une réforme substantielle du système de retraite a été prévue dans la présente législature.

L'avis tient naturellement compte de ce contexte quand il examine, comme les autres années, le respect des objectifs du système de retraite, précisés par la loi du 20 janvier 2014. Ces objectifs sont présentés selon trois grands axes : la pérennité financière, le montant des pensions et le niveau de vie des retraités, l'équité entre assurés. Sont associés à ces objectifs une série d'indicateurs de suivi, qui ont été déterminés par le décret du 20 juin 2014.

Le comité s'appuie sur ces indicateurs pour élaborer son avis et évaluer la situation du système au regard de ses objectifs en matière de solidarité, d'équité et de pérennité financière. Il s'appuie également sur l'ensemble des travaux produits ou publiés par le COR (rapport annuels et analyses produites lors de ses séances mensuelles) ainsi que sur d'autres travaux d'experts et d'administrations compétentes.

L'avis a fait l'objet de trois réunions du comité de suivi[3]. Depuis son précédent avis, le comité s'est en outre réuni à cinq reprises, afin d'approfondir son information ou sa réflexion sur des points tels que l'avenir du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), les enjeux de la prise en compte de la pénibilité, les déterminants de l'activité et de l'emploi des séniors et leurs liens avec les systèmes de retraites, ainsi que les différentes hypothèses d'évolution des régimes des fonctionnaires et des régimes spéciaux envisagées par des candidat aux élections présidentielles. C'était en effet la première fois que plusieurs candidats prévoyaient soit des changements très significatifs pour ces régimes, soit une réforme concernant l'ensemble des régimes.

Réuni le 6 juillet 2017, le jury citoyen s'est exprimé sur les orientations retenues par le comité de suivi (cf. Annexe II).

---

[1] Le programme de stabilité est un document transmis chaque année au mois d'avril par chaque Etat membre de l'Union européenne à la Commission, qui présente la stratégie et la trajectoire à moyen terme des finances publiques

[2] Loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

[3] La première en formation complète, la seconde et la troisième en l'absence de Madame Florence Parly nouvellement nommée ministre des Armées.

Encadré n°1 : Renouvellement du jury citoyen

Le jury citoyen a vu ses membres renouvelés en 2017 selon le rythme triennal prévu par la loi de 2014 qui l'a créé.

La réunion du jury du 6 juillet 2017 a été l'occasion d'installer le nouveau jury dans ses fonctions et de lui apporter, avant l'échange avec les membres du comité sur les orientations possibles de l'avis, une première formation[4] sur les fondamentaux des régimes de retraite.

Après un premier exercice triennal complet, il devient possible d'ébaucher une analyse sur l'apport de cette participation citoyenne qui n'a jamais existé auparavant dans le domaine des retraites en France.

Il apparaît une grande satisfaction des membres du jury à contribuer à cet exercice démocratique inédit dans ce domaine ainsi qu'un intérêt réel des membres pour un sujet qui concerne chacun et relève de grands choix de société.

Toutefois, la difficulté technique de la matière tout comme les délais contraints de préparation de l'avis, entre la date de la parution du rapport annuel du COR et l'échéance légale du 15 juillet, rendent son positionnement assez difficile.

C'est pourquoi, pour ce nouveau jury l'objectif du comité davantage de formation et d'information en cours d'année. A cet égard, et dans la mesure où les financements (limités) pourront être obtenus, le comité de suivi souhaite pouvoir réunir les membres du jury une autre fois en cours d'année aux fins de formation et d'information.

Ceci serait réalisé avec concours de la direction de la sécurité sociale et du secrétariat général du COR et avec l'appui de France Stratégie, qui développe actuellement des réflexions sur les formes de participation citoyenne au débat public et la décision publique.

[4] Le calendrier de renouvellement n'a pas permis de prévoir une autre séance de formation avant celle-ci.

1. Objectif de pérennité financière du système de retraite

Le quatrième alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale dispose que : « La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement 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. Elle suppose de rechercher le plein emploi ».

Le décret du 20 juin 2014 associe à cet objectif un indicateur : les soldes comptables annuels exprimés en droits constatés des régimes de retraite (base et complémentaire), projetés sur 25 ans et déterminés sur la base des prévisions financières des régimes sous-jacentes aux prévisions du programme de stabilité[5].

Encadré n°2 : Cadrage macroéconomique des scénarios du COR

La plupart des indicateurs projetés pour l'avenir sont examinés dans quatre hypothèses de croissance annuelle de la productivité à long terme (1%, 1,3%, 1,5 % et 1,8%) étudiées par le COR avec une hypothèse de chômage à 7%, et des variantes à 4,5% ou 10%. Par rapport aux scénarios retenus en 2016, l'hypothèse de croissance de la productivité la plus haute (2%) a été abandonnée par le COR.

Tableau n° 1 : Hypothèses de long terme dans les scénarios du COR

Scénarios de croissance annuelle de la productivité (valeurs de long terme atteintes à partir de 2032)	1%	1,30%	1,50%	1,80%
Taux de chômage (valeurs de long terme atteintes à partir de 2032)	7% / 10%	7%	7%	7% /4,5%

Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 1.8 (p.22)

Ces scénarios peuvent être rapprochés avec intérêt des taux de croissance que la France a connus depuis une vingtaine d'années.

Tableau n° 2 : Taux de croissance annuels moyens de la productivité horaire du travail et du revenu d'activité observés sur le long terme

	Rythme annuel moyen par périodes				
	1990-1998	***1998-2008***	***2008-2015***	***Avant crise (1990-2008)***	***Y c. crise (1990-2015)***
Productivité apparente du travail, par heure travaillée	1,7%	1,2%	0,7%	1,4%	1,2%
Revenu d'activité brut par heure	0,9%	1,4%	0,4%	1,2%	1,0%
Revenu d'activité brut par tête	0,5%	1,2%	0,1%	0,9%	0,7%

Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017 », Figure 1.13, p.26.

[5] Le comité de suivi ne conduit pas une analyse par régime, qui conserve cependant toute son importance. Le rapport du COR d'octobre 2017 devrait apporter des éléments complémentaires à ce sujet.

Pour la période 2017-2020, les projections du COR reprennent les hypothèses des dernières prévisions macroéconomiques du Gouvernement, telles qu'elles figurent dans le programme de stabilité adressé à la Commission européenne en avril 2017 (cf. tableau n°3). Le comité de suivi prend en outre en compte les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale sur la situation du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), rendues publiques le 6 juillet 2017.

Les projections sont réalisées à législation constante : elles prennent en compte les évolutions de la réglementation issues de la loi du 20 janvier 2014 (notamment la mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité et la liquidation unique des régimes alignés) et de l'accord national interprofessionnel relatif aux retraites complémentaires AGIRC-ARRCO-AGFF du 30 octobre 2015.

En matière de démographie et de comportements d'activité, le COR s'appuie sur un nouveau jeu de projections réalisées par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE), qui font suite aux précédentes projections datant de 2010 et couvrent la période 2007-2060. L'horizon des projections à long terme est prolongé de dix ans (2070[6]) et leur champ couvre désormais la France entière, alors que les anciennes projections couvraient uniquement la France métropolitaine[7].

Le COR modélise cet indicateur selon trois conventions comptables distinctes, faisant varier les hypothèses relatives au poids de la contribution du secteur public à l'équilibre des régimes :

i) la convention retenue par la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS), qui consiste, conformément à la réglementation actuelle, à ajuster chaque année le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires d'État et les subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux concernés afin d'assurer l'équilibre financier de ces régimes ;

ii) la convention retenue par le COR qui conduit à faire évoluer la dotation de l'État comme la masse salariale de ces régimes[8];

iii) une convention dite « PIB » stabilisant l'effort de l'Etat, en proportion du produit intérieur brut, à sa valeur actuelle.

L'appréciation de l'évolution du système de retraite au regard de son objectif de pérennité financière suppose d'évaluer successivement les prévisions de court terme rendues disponibles par les pouvoirs publics et les projections de long terme fournies par le COR, en tenant compte des différents risques et incertitudes sous-jacents à la trajectoire financière du système.

---

[6] La longueur de l'exercice de projection retenue par le COR est parfois critiquée par certains observateurs. Un horizon minimal (2060) s'impose cependant aux Etat membres par les travaux de la commission européenne. Depuis 2001, le Conseil Ecofin mandate le groupe de travail sur le vieillissement (*Ageing Working Group* - AWG) rassemblant la Commission européenne et les États membres, pour mettre à jour à intervalles réguliers des projections harmonisées des dépenses publiques liées au vieillissement et à la soutenabilité des finances publiques. Ce constat ne fait pas obstacle aux analyses sur des périodes intermédiaires. Le décret du 20 juin 2014 prévoit notamment que comité de suivi fonde son analyse sur les soldes projetés à 25 ans.

[7] Ce changement de champ affecte à la marge les indicateurs démographiques suivis (fécondité, solde migratoire, mortalité), sans modifier les évolutions observées et projetées.

[8] Pour assurer un traitement homogène des différents régimes, les projections du COR supposent que les taux des contributions des employeurs de fonctionnaires de l'État sont stabilisés à leur niveau de 2015.

1.1. Une évolution sensible du solde financier des régimes de retraite

1.1.1. Malgré des signaux économiques favorables et l'amélioration des soldes depuis 2010, le retour à l'équilibre du régime général et du fonds de solidarité vieillesse n'est plus envisagé à court terme

En 2016, la croissance du PIB en volume (+ 1,2%) a été inférieure à ce qui était prévu par les prévisions économiques pluriannuelles du programme de stabilité d'avril 2016 (+ 1,5%) sur lesquelles se fondait l'exercice précédent de projection du COR.

Les prévisions de croissance du Gouvernement ont été révisées à la baisse dans le cadre du programme de stabilité élaboré en avril 2017. Elles ont fait l'objet d'un avis du Haut Conseil des finances publiques qui les estime plus prudentes que les précédentes : « ce scénario, plus prudent, peut constituer une base raisonnable pour la construction de trajectoires de finances publiques[9] ».

Tableau n° 3 : Prévisions de croissance du PIB réel associées aux programmes de stabilité et projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) de 2016 et 2017

Document	Date	2016	2017	2018	2019	2020
PLFSS 2016	Septembre 2015	1,5%	1,5%	1,8%	1,9%	
Programme de stabilité 2016-2019	Avril 2016	1,5%	1,5%	1,75%	1,9%	
PLFSS 2017	Septembre 2016	1,5%	1,5%	1,8%	1,9%	1,9%
Programme de stabilité 2017-2020	**Avril 2017**	**1,2%**	**1,5%**	**1,5%**	**1,6%**	**1,7%**

Source : Programmes de stabilité 2016-2019 et 2017-2020, LFSS pour 2016 et 2017.

On notera toutefois (tableau n°4) que ces prévisions de croissance sont légèrement supérieures en 2017 à celles élaborées par différents organismes, mais plutôt prudentes pour 2018. L'INSEE, pour sa part, a retenu en juin dernier une prévision de croissance de 1,6% pour 2017, légèrement plus élevée que celle du programme de stabilité. Selon l'INSEE, les fondamentaux de cette croissance seraient « robustes », notamment sous l'effet d'un environnement mondial porteur[10].

Tableau n° 4 : Prévisions de croissance du PIB réel pour 2017 et 2018

Organisme	Date	2017	2018
Fonds Monétaire International	Avril 2017	1,4%	1,6%
Commission européenne	Avril 2017	1,4%	1,7%
OCDE	Juin 2017	1,3%	1,5%
Consensus du secteur privé	Juin 2017	1,4%	1,5%
Banque de France	Juin 2017	1,4%	1,6%
INSEE	Juin 2017	1,6%	

Source : Organismes concernés, Consensus Economics.

[9] Avis n°2017-1 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020.
[10] INSEE, Note de conjoncture juin 2017, 20 juin 2017.

A l'automne 2016, les prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 anticipaient un retour à l'équilibre de la branche vieillesse du régime général et de l'ensemble des régimes obligatoires de base, ainsi qu'une amélioration de la situation du FSV.

Tableau n° 5 : Prévisions de soldes associées à LFSS pour 2017 (octobre 2016)

(Mds€)	2017	2018	2019	2020
Branche vieillesse du régime général	+1,6	+0,6	+0,7	+1,1
Ensemble des régimes obligatoires de base	+1,6	+0,4	+0,1	+0,1
Fonds de solidarité vieillesse	-3,8	-2,6	-1,3	+0,3

Source : LFSS pour 2017.

Les dernières prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juillet 2017, qui ne portent que sur le régime général et le FSV, établissent leur déficit conjoint à -2,9 Mds€ en 2017 (+1,1 Mds€ pour la CNAV et -4 Mds€ pour le FSV), avec une légère amélioration par rapport à la prévision examinée par le comité de suivi en juillet 2016 (-3,5 Mds€), comme par rapport aux exercices précédents (-3,8 Mds€ en 2015, -4,2 Mds€ en 2014 et -6,5 Mds€ en 2013).

Après l'amélioration prévue pour 2017 interviendrait, en 2018 et 2019, une dégradation temporaire des comptes générée par plusieurs facteurs : l'arrêt des hausses de taux des cotisation vieillesse, la fin progressive du relèvement de l'âge légal d'ouverture des droits, sans relais immédiat de l'augmentation de la durée d'assurance. La situation du FSV s'améliore sur la période (le solde deviendrait nul puis excédentaire à compter des années 2020) principalement du fait de la suppression progressive de sa participation dans le financement des prises en charge des prestations au titre du minimum contributif (3,5 Mds€ en 2016).

A l'échéance de 2020, le solde global du système projeté par le COR serait de -0,4% de PIB, en dégradation par rapport au dernier exercice de projection (-0,2% de PIB) mais en amélioration par rapport aux anticipations qui prévalaient avant l'adoption des dernières réformes. Le déficit projeté pour 2020 était de 1% de PIB lors de la préparation de la réforme de 2014 et s'établissait à 0,5% de PIB dans le premier rapport du COR de juin 2014.

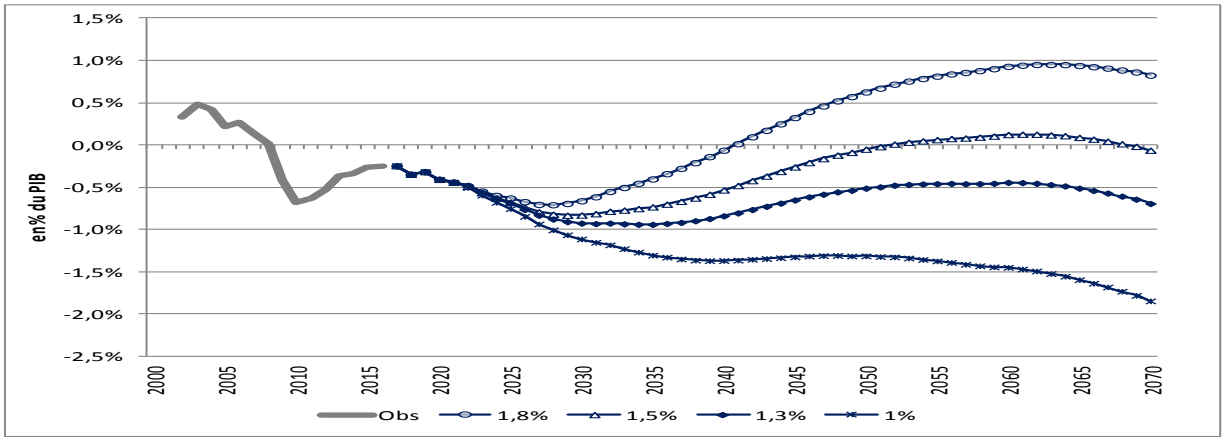
L'objectif, visé par la loi du 20 janvier 2014 pour l'avenir et la justice du système de retraite, de quasi retour à l'équilibre des régimes de base et du FSV en 2020, après équilibrage par l'État des régimes concernés, ne serait toutefois pas atteint, sauf amélioration de la conjoncture et/ou recours à des mesures nouvelles.

1.1.2. A long terme, le système des retraites ne retrouverait pas l'équilibre en cas de croissance de la productivité inférieure à 1,5% par an

A partir d'un déficit projeté de -0,4% du PIB en 2020, le déficit du système de retraite évoluerait de manière différenciée selon les scénarios de croissance de la productivité (de +1% à +1,8% par an) et, dans une moindre mesure, du chômage de long terme (4,5% à 10%).

Les résultats de ces projections (graphique n°1) montrent que le système de retraite court le risque d'être durablement en déséquilibre si la croissance des revenus d'activité reste durablement inférieure à 1,5% par an. Le système pourrait néanmoins, en cas de croissance supérieure des revenus d'activité, revenir à l'équilibre financier voire dégager des excédents à plus long terme dans le cadre de la convention du COR concernant la dotation de l'État, l'équilibre serait ainsi atteint en 2041 dans le scénario « 1,8% » et en 2051 dans le scénario « 1,5% ».

Graphique n° 1 : Solde financier projeté du système de retraite (convention COR)

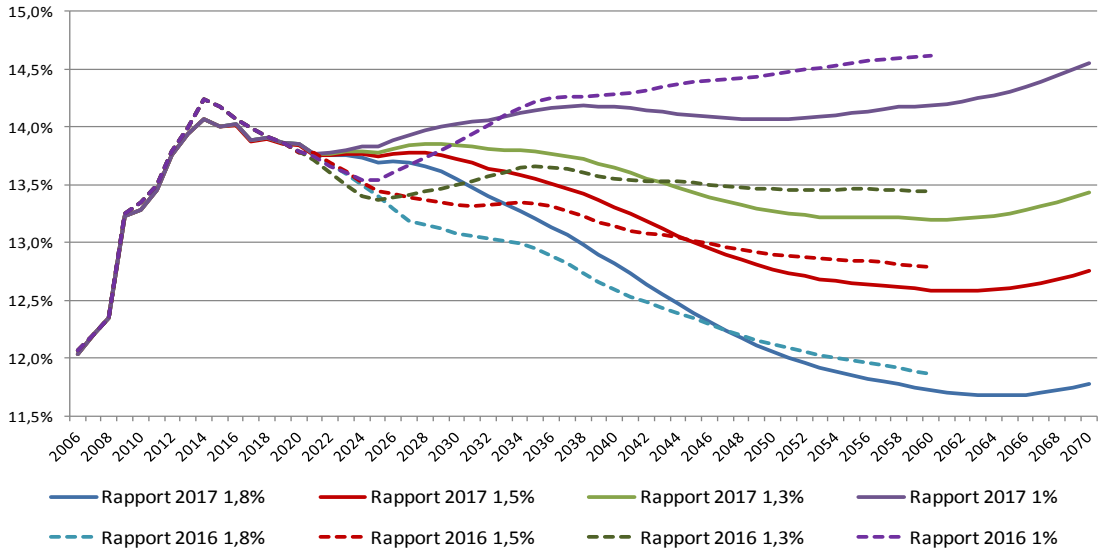


Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.4 (p.63)

Cette dégradation du solde provient d'un double effet sur les ressources et les dépenses.

En ce qui concerne les dépenses, la baisse attendue de leur poids dans le PIB en début de période serait plus faible que prévue. Rapportées au PIB, celles-ci sont en effet plus importantes que lors des précédentes projections, jusqu'au début des années 2030, dans le scénario de croissance à 1%, et jusque dans les années 2040 dans les autres cas, avant de devenir durablement inférieures.

Graphique n° 2 : Les dépenses sur système de retraite dans les projections 2016 et 2017 du COR en fonction des scénarios de croissance de la productivité

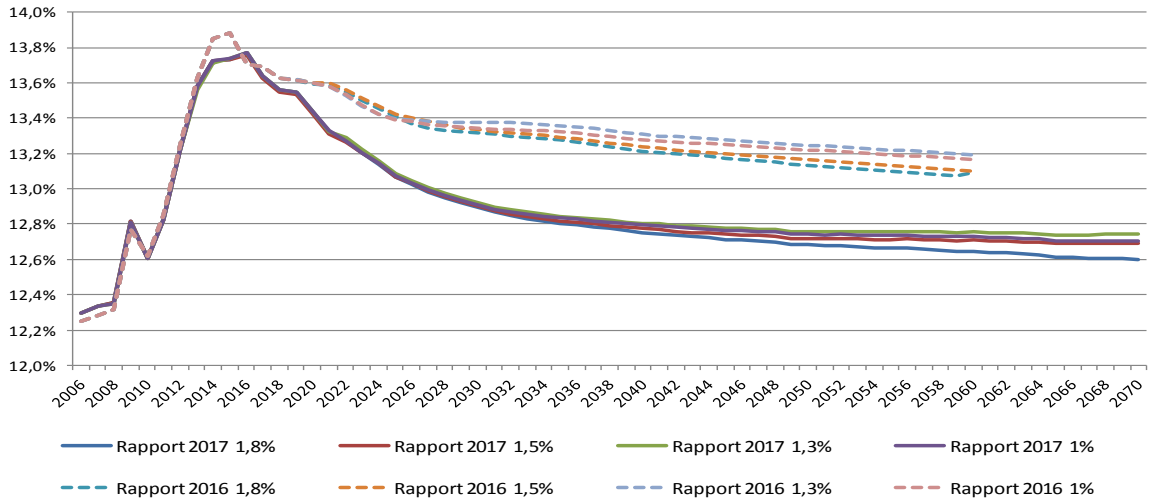


Source : CSR d'après COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.1 (p.58) et COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.5 (p.45).

Jusqu'au début des années 2030, le montant des dépenses est cependant équivalent à celui projeté en 2016. C'est la moindre croissance du PIB qui explique la révision à la hausse des dépenses en part de PIB.

En ce qui concerne les ressources, rapportées au PIB, elles diminueraient plus rapidement entre 2017 et 2029 dans les nouvelles projections.

Graphique n° 3 : Les ressources sur système de retraite dans les projections 2016 et 2017 du COR en fonction des scénarios de croissance de la productivité



Source : CSR d'après COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.2 (p.60) et COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.5 (p.45).

Par rapport au dernier avis du comité de suivi des retraites, qui laissait entrevoir une perspective de retour durable à l'équilibre[11], cet horizon s'éloigne sous l'effet de la révision de plusieurs hypothèses.

1.2. L'analyse des motifs de cette évolution du solde financier conduit à en nuancer l'ampleur

Plusieurs facteurs se combinent pour expliquer la révision des perspectives entre les rapports du COR de 2016 et de 2017. Le rapport de 2017 s'appuie sur un nouvel exercice complet de projections associant l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires. Le précédent exercice complet de projection datait de 2012 et devait être actualisé. Il l'a été sur la base de nouvelles projections démographiques et de population active de l'INSEE, publiées en octobre 2016.

Outre la révision des paramètres démographiques et la modification des hypothèses macroéconomiques du programme de stabilité, d'autres modifications sont intervenues, relatives notamment aux prévisions d'évolution des rémunérations dans la fonction publique, aux méthodes employées de raccordement entre les hypothèses macroéconomiques de court terme et les scénarios de long terme du COR, aux évolutions réglementaires désormais prises en compte (compte personnel de prévention de la pénibilité notamment).

1.2.1. La révision des hypothèses démographiques et de la population active

Les nouvelles projections démographiques à l'horizon 2070 de l'INSEE[12] présentent deux modifications principales par rapport aux précédentes (l'hypothèse de 1,95 enfant par femme pour l'indicateur conjoncturel de fécondité est maintenue, avec deux variantes à 1,8 et 2,1) :

[11] L'équilibre était précédemment atteint dès le milieu des années 2020 dans les scénarios à 1,3% (en 2023), 1,5% (en 2025), 1,8% et 2% (en 2024).

- **Une réduction du solde migratoire** : +70 000 par an (au lieu de +100 000 précédemment) pour l'hypothèse centrale, avec deux variantes à +20 000 et +120 000. Cette nouvelle hypothèse s'appuie sur l'analyse des flux d'entrées et de sorties constatés sur la période 2006 à 2013. Les mobilités se sont globalement accrues au cours de cette période, mais les sorties du territoire français ont été plus importantes que les entrées[13], si bien que le solde migratoire a diminué ;
- **Une révision à la hausse de l'espérance de vie**, notamment des hommes (allongement de 1,7 an en 2060 de l'espérance de vie à 60 ans par rapport aux précédentes prévisions).

Tableau n° 6 : Hypothèses démographiques retenues pour l'exercice de projection 2017 du COR et rappel des hypothèses de 2010 (scénario central)

Date des projections démographiques	Fécondité (ICF)	Espérance de vie à 60 ans (en 2060 et 2070)		Migration (solde migratoire annuel)
		Femmes	Hommes	
2017	1,95 enfant par femme sur toute la période de projection	32,5 ans en 2060 et 33,6 ans en 2070	29,7 ans en 2060 et 31,0 ans en 2070	+ 70 000 personnes sur toute la période de projection
2010	1,95 enfant par femme à partir de 2015	32,3 ans en 2060	28,0 ans en 2060	+ 100 000 personnes sur toute la période de projection

Source : INSEE.

Ces projections démographiques de l'INSEE ont par ailleurs été suivies par des projections de population active prenant en compte, outre la démographie, les taux d'activité projetés pour chaque tranche d'âge.

In fine, la baisse des hypothèses de solde migratoire annuel (+ 70 000 contre + 100 000 précédemment) minore la croissance de la population en âge de travailler et pèse sur la croissance du PIB avant 2030, ce qui dégrade le ratio des dépenses rapportées au PIB. A plus long terme, les dépenses sont majorées en raison d'une hausse de l'espérance de vie des hommes (+1,7 ans en 2060 contre +0,2 pour les femmes).

L'impact sur les soldes des hypothèses du solde migratoire est plus sensible que ce qu'on l'on imagine spontanément et présente un caractère plus conventionnel que les autres hypothèses démographiques. Des variantes (+20 000 et + 120 000) seront étudiées dans le rapport du COR d'octobre2017.

---

[12] La séance du COR du 25 janvier 2017 a été consacrée à l'étude de ces projections.

[13] Chantal Brutel, « L'analyse des flux migratoires entre la France et l'étranger entre 2006 et 2013 : un accroissement des mobilités », INSEE Analyses n°22, octobre 2015. Les départs à l'étranger des personnes nées en France se sont amplifiés, alors que les retours ont peu varié sur la période, de sorte que leur solde migratoire s'est creusé à –120 000 personnes (contre –60 000 en 2006). Dans le même temps, le nombre d'entrées d'immigrés a progressé, mais à un rythme plus faible que leurs sorties, induisant un recul du solde migratoire correspondant. Les personnes françaises nées à l'étranger ont une mobilité entrante et sortante plus réduite.

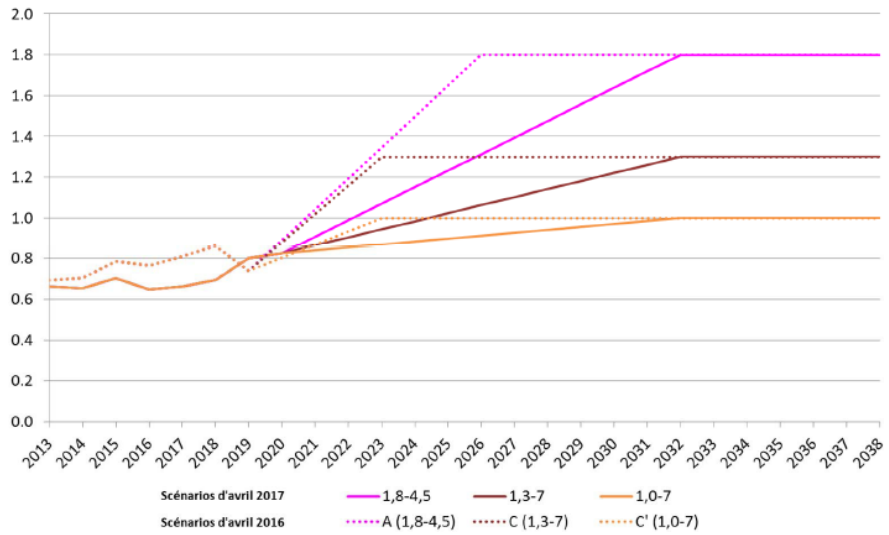
1.2.2. L'allongement de la période de transition, dans les projections du COR, entre les trajectoires de court terme et les cibles de long terme

Au-delà de la révision à la baisse des hypothèses du dernier programme de stabilité détaillées dans le tableau n°3, certains paramètres économiques ont fait l'objet de modifications importantes. Elles portent notamment sur les dates et durées des périodes de transition entre les hypothèses de court terme, issues du programme de stabilité, et les cibles de long terme, définies par le COR (principalement, la croissance de la productivité et le taux de chômage).

Par convention, et afin d'assurer une transition cohérente entre les hypothèses de court terme et les scénarios de long terme, les principaux paramètres de l'économie sont supposés converger progressivement, à un rythme constant, vers leur valeur de long terme. Alors que dans les projections précédentes la date de raccordement était relativement rapprochée (entre 2025 et 2028, suivant les scénarios et les paramètres économiques), celle-ci, établie par convention par le COR, est désormais sensiblement plus éloignée (2032).

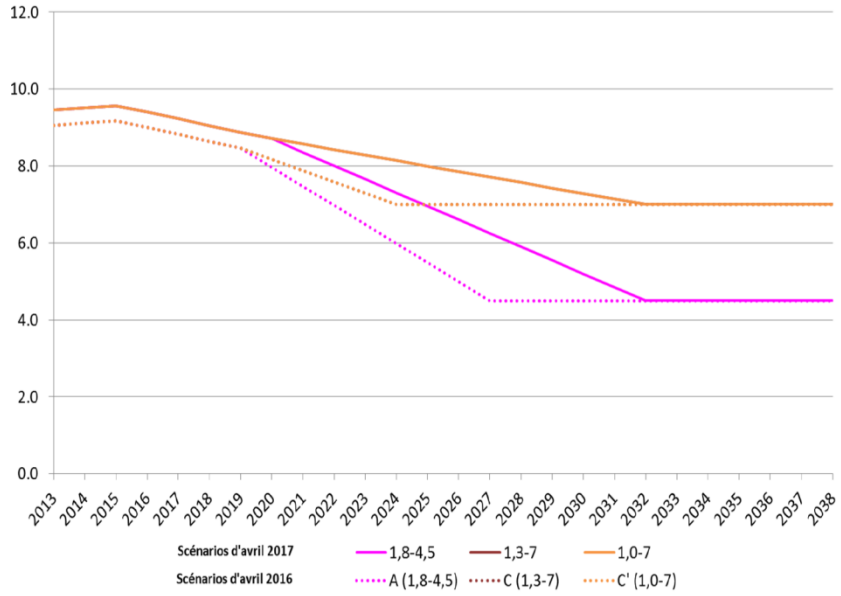
Cette évolution entre les deux exercices de projection conduit à allonger significativement les périodes de transition entre le programme de stabilité et les hypothèses à long terme des scénarios du COR. En particulier, à scénario identique, les gains de productivité et le taux de chômage atteignent leur cible plus tardivement, ce qui induit, en moyenne, des taux de croissance plus faibles et des taux de chômage plus élevés.

Graphique n° 4 : Evolution comparée de la croissance de la productivité entre les projections 2016 et 2017



Source : Séance plénière COR du 17 mai 2017, document n°6, Scénarios macroéconomiques pour les projections 2017 du Conseil d'orientation des retraites, Note de la DG-Trésor pour le COR.

Graphique n° 5 : Evolution comparée du taux de chômage entre les projections 2016 et 2017



Source : Séance plénière COR du 17 mai 2017, document n°6, Scénarios macroéconomiques pour les projections 2017 du Conseil d'orientation des retraites, Note de la DG-Trésor pour le COR.

Ainsi, entre les deux exercices de projection, en moyenne et dans le scenario « 1,3% », la croissance du PIB est plus faible de 0,1 point entre 2011 et 2020, 0,6 point entre 2021 et 2030, et 0,1 à 0,2 point au-delà de 2031.

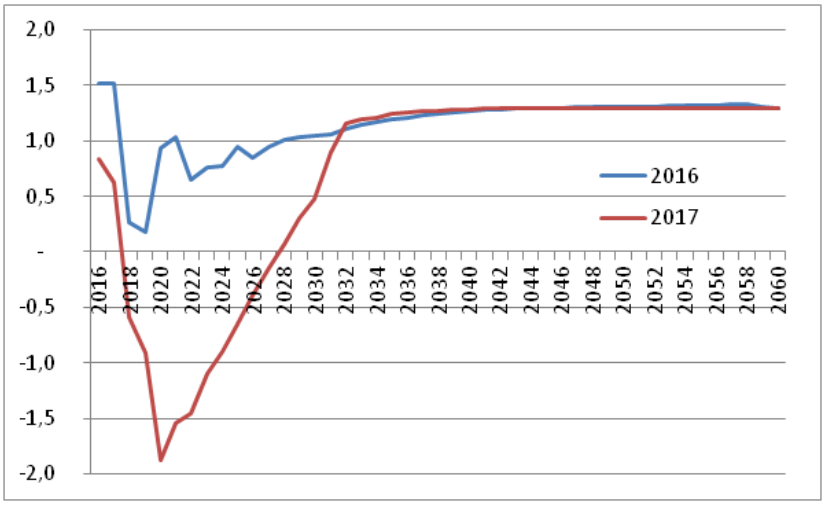
1.2.3. La révision des hypothèses relatives à la masse salariale de la fonction publique

Alors que les hypothèses des projections 2016 constituaient une actualisation à la marge de celles de 2014 et 2015, qui reprenaient les principes définis en 2012, les hypothèses relatives à la fonction publique ont été significativement revues en 2017.

L'évolution principale concerne le traitement moyen. Précédemment, le point d'indice était gelé à court terme, puis son évolution rattrapait linéairement celle du salaire moyen de l'économie : la convergence des rythmes de croissance intervenait en 2020. Dans les dernières projections, le point d'indice est gelé jusqu'en 2020, et son rythme d'évolution ne rattrape celui du salaire moyen de l'économie qu'en 2032, hors revalorisations ponctuelles (augmentation de 1,2% en deux temps en 2016 et 2017) et prise en compte de l'effet du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)[14]. L'allongement de la période de raccordement de l'évolution du traitement moyen à celle du salaire moyen conduit, à compter de 2032, à un décrochement cumulé d'environ 20% de la masse salariale de la fonction publique d'Etat et de 15% de celle de l'ensemble de la fonction publique hospitalière et territoriale, en comparaison des projections de 2016.

[14] Le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations prévoit un transfert d'une partie de la rémunération indemnitaire vers la rémunération indiciaire. Il devrait induire une baisse d'environ 1 point de la part des primes entre 2016 et 2018.

Graphique n° 6 : Évolution[15] comparée de la masse salariale de la fonction publique d'État entre les projections 2016 et 2017 dans le scénario « 1,3% » (%)



Source : COR.

Cette variation de la part de la fonction publique dans la masse salariale totale a des conséquences importantes sur les ressources du système telles que projetées par le COR.

Le COR évalue la masse salariale totale de l'économie avant de la ventiler selon les différents régimes. Ainsi, à masse salariale globale donnée, une diminution de la masse salariale du secteur public implique une hausse de la masse salariale du secteur privé de sorte que le total reste inchangé. Le taux de cotisation retraite dans les régimes de la fonction publique étant toutefois plus important que celui dans les régimes du secteur privé, cette modification de structure de la masse salariale conduit à une baisse de ressources significative pour le système de retraite, dans la mesure où la convention COR suppose que la contribution de l'Etat au financement des régimes de retraite évolue au même rythme que la masse des traitements bruts des régimes concernés.

Selon les ordres de grandeur établis par la Drees – qui restent à affiner – l'impact de cette révision sur le solde global serait de l'ordre de 0,4 point de PIB en 2025 et 0,5 point de PIB en 2030.

La dégradation du solde, pour le système de retraite, serait ainsi, en partie, la contrepartie d'économies budgétaires. Plus précisément, de telles hypothèses comportent pour l'Etat et les collectivités des gains nets importants sur la masse salariale mais génèrent, à cotisations constantes, un besoin de financement pour les régimes concernés et donc pour l'ensemble du système. L'opération est au total bénéficiaire pour le budget de l'Etat et des collectivités, qui finance ces cotisations, mais apparaît comme un besoin de financement pour les retraites (avec la convention du COR). La convention comptable relative aux cotisations des employeurs de fonctionnaires d'État et aux subventions d'équilibre des régimes spéciaux a ainsi un impact sensible sur les projections à court comme à long terme.

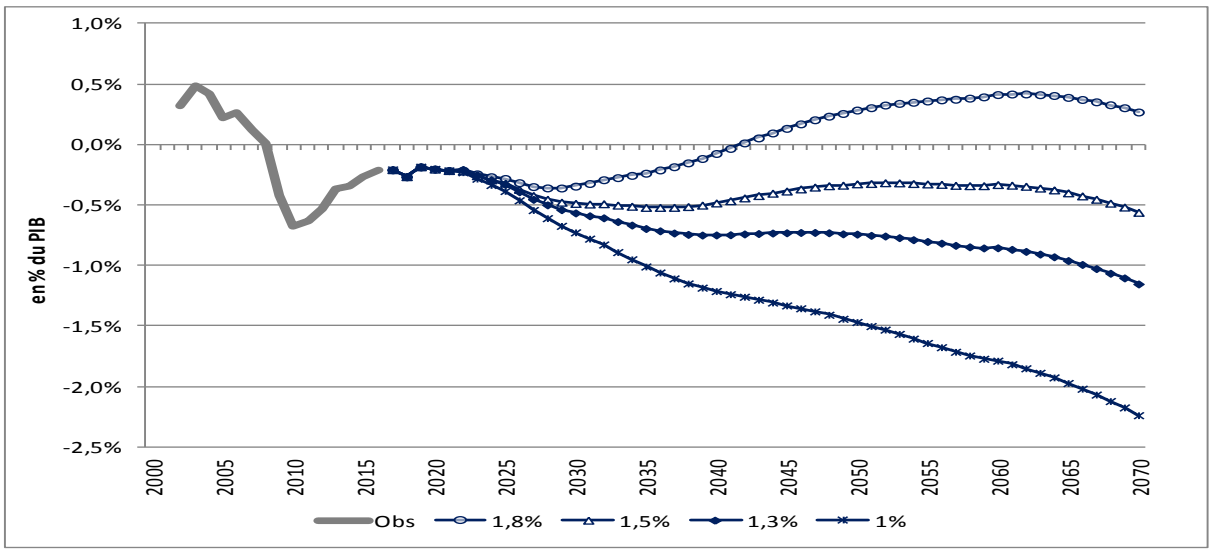
Ce résultat invite à examiner les deux autres conventions présentées dans le rapport du COR de juin 2017 et présentées *supra* page 5.

Avec la convention retenue par la CCSS[16], par rapport à la convention du COR, le solde financier serait légèrement amélioré à court terme (ce qui signifie que les contributions et

[15] Ces évolutions sont le reflet d'hypothèses sur les salaires (effet dominant) mais aussi sur les effectifs.

subventions d'équilibre de l'État seraient plus élevées qu'aujourd'hui en proportion des masses salariales) et plus dégradé à long terme (ce qui signifie que les contributions et subventions d'équilibre de l'État seraient plus faibles qu'aujourd'hui), dans tous les scénarios. Ce solde serait de l'ordre de -0,2% du PIB jusqu'au début des années 2020 puis se dégraderait de manière différenciée selon les scénarios de croissance de la productivité. L'équilibre serait atteint dès le début des années 2040 dans le scénario de croissance « 1,8% ». Le solde évoluerait entre -0,3 et -0,6% du PIB dans le scénario « 1,5% » et se dégraderait pus fortement dans les deux derniers scénarios (-1,2 % du PIB en 2070 dans le scénario « 1,3% » et -2,2% du PIB dans celui à 1%).

Graphique n° 7 : Solde financier projeté du système de retraite (convention CCSS)

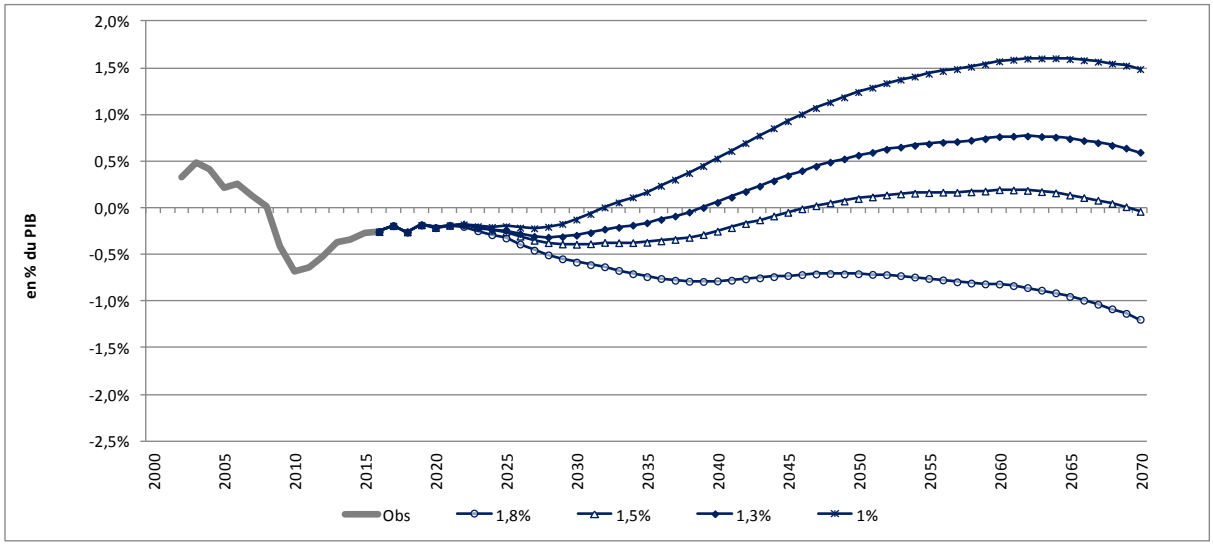


Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.10b (p.70)

La convention dite PIB permet de neutraliser les effets induits par les variations de la masse salariale publique. Avec cette hypothèse qui conduit à stabiliser les contributions et subventions de l'État en proportion du PIB, le solde serait moins dégradé, d'environ 0,2 point de PIB en 2020 et de 0,7 point de PIB après 2070. L'équilibre serait atteint, entre 2030 et 2045, dans les scénarios de croissance de la productivité « 1,8% », « 1,5% » et « 1,3% ».

[16] Cf. p.6.

Graphique n° 8 : Solde du système de retraite sous l'hypothèse d'un effort constant de l'Etat en proportion du PIB



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.11b (p.71)

In fine, la convention de la CCSS suppose l'ajustement permanent de l'effort à la hauteur des besoins de financement et reflète ainsi le fonctionnement actuel du système. Elle revient cependant à considérer que les régimes concernés sont toujours à l'équilibre, quelle que soit l'évolution de leurs dépenses. La convention du COR, qui fige les cotisations et subventions d'équilibre à leur valeur de début de projection, en proportion des masses salariales concernées, lève cette difficulté et conduit à traiter tous les régimes de façon identique (taux de cotisation et de subvention stabilisés en projection), mais présente l'inconvénient de faire apparaître une situation d'autant plus dégradée que les politiques d'emploi et de salaires de la sphère publique sont plus restrictives, alors même que ces politiques sont sources de baisse des dépenses publiques redéployables vers le financement des retraites. La convention dite PIB attribue en revanche à l'Etat une capacité à financer des dépenses de retraite en proportion de l'ensemble de ses ressources taxables, assimilées au PIB.

***

La dégradation du solde du système de retraite est ainsi due à des révisions des hypothèses budgétaires, économiques et démographiques qui ont des impacts différenciés selon les scénarios et l'horizon considéré.

Selon les ordres de grandeur fournis par la Drees, dans le scénario « 1,3% », la dégradation du solde présenté dans le graphique 1 (convention COR) serait principalement le fruit de trois facteurs : (i) la révision des hypothèses relatives à la masse salariale de la fonction publique (pour 0,4 à 0,5 point de PIB à l'horizon 2025/2030, faible au-delà), (ii) la révision de la population active et en particulier du solde migratoire (pour 0,3 point autour 2025, plus mesurée par ailleurs) et (iii) l'augmentation de l'espérance de vie (pour 0,3 point à compter de 2040 et 0,6 point au-delà de 2050).

La révision à la baisse des hypothèses du programme de stabilité et l'allongement de la période de raccordement des hypothèses de court terme à celles de long terme (hors fonction publique)[17] pèsent par ailleurs sur les salaires et l'emploi, qui évoluent moins rapidement que

[17] Etablie dans un travail commun entre la direction générale du Trésor et le secrétariat général du COR.

dans les projections de juin 2016. L'effet sur le solde financier du système de retraite de ces hypothèses de raccordement (hors effet propre sur la masse salariale de la fonction publique) pourrait être de l'ordre de 0,1 point de PIB et d'autant plus important dans les scénarios où l'écart de croissance entre 2020 et la cible de long terme est plus grand.

À l'horizon de 25 ans (de 2017 à 2041 inclus) retenu pour les recommandations du comité de suivi, et sous la convention du COR, le système de retraite présenterait un besoin de financement quel que soit le scénario ou la variante de chômage étudié. Le besoin de financement varierait de 0,4% du PIB en cas de croissance annuelle de la productivité de 1,8% à 0,9% du PIB avec une croissance de la productivité de 1%, les deux scénarios supposant un taux de chômage de 7% à long terme (soit 7,9% en moyenne sur la période). Dans l'hypothèse où les contributions ou subventions de l'État continuent à équilibrer chaque année les régimes concernés (convention CCSS), les besoins de financement seraient réduits de 0,2 point à 0,3 point, selon la croissance de la productivité et le taux de chômage. Si l'Etat maintenait son effort de financement constant en part du PIB, le besoin de financement du système serait réduit en moyenne de 0,4 point dans tous les scénarios de croissance de la productivité.

Tableau n° 7 : Solde financier moyen à l'horizon de 25 ans en % du PIB

	Taux de croissance des revenus d'activité de long terme		1%	1,30%	1,50%	1,80%
	Taux de croissance moyen des revenus d'activité sur la période		0,97%	1,16%	1,28%	1,47%
	Taux de chômage de long terme	Taux de chômage moyen sur la période				
Convention COR	7%	7,90%	-0,90%	-0,70%	-0,60%	-0,40%
Convention CCSS			-0,60%	-0,50%	-0,40%	-0,20%
Convention PIB			-0,50%	-0,30%	-0,20%	0 ,0%

Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figures 2.13 (p.74) et 2.11 (p. 71).

Les données sur les besoins de financement cumulés doivent par ailleurs être appréciées en tenant compte des réserves détenues par certains régimes, notamment les régimes complémentaires. Fin 2015, les réserves constituées au sein des régimes de retraite par répartition représentaient 118 Mds€, soit 5,4% du PIB (dont 2,8 % pour les régimes AGIRC-ARRCO qui seraient excédentaires, dans les projections du COR, dans trois scénarios sur quatre, avant l'utilisation de ces réserves). Par ailleurs, le FRR dispose de 36 Mds€ de réserves, soit 1,7 % du de PIB[18]. Il verse tous les ans 2,1 Mds€ à la CADES pour contribuer au remboursement de la dette sociale. A l'horizon de 2024, une fois la dette sociale amortie, le FRR devrait encore disposer de réserves s'élevant à 19 Mds€, dont l'usage n'est pas défini à ce jour.

[18] Cf. COR, «*Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017*», (p.47 et suivantes).

Ces données doivent également être analysées en prenant en compte le besoin de financement porté par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) au titre de la branche vieillesse. En 2016, le solde annuel moyen de la branche vieillesse (y compris FSV) était de - 4,8 Mds€ pour un solde global moyen de l'ACOSS, hors intérêts, de -20 Mds€.

En matière d'équilibre, le quatrième rapport annuel du COR[19] propose des exemples de trajectoires financièrement équilibrées dans les différents scénarios, par la mobilisation des trois leviers que sont l'âge de départ, le niveau des prélèvements et les taux de remplacement (pension moyenne relative).

En outre, la part des actifs âgés de plus de 55 ans devrait poursuivre sa progression dans la population active[20]. La France a connu une élévation importante du taux d'activité des 55-64 ans, en raison de diverses mesures concernant la politique de l'emploi (suppression de la dispense de recherche d'emploi, mesures fixant à 70 ans l'âge auquel un salarié peut être mis à la retraite par son employeur…) ainsi que de mesures concertées avec les partenaires sociaux et mises en place par des plans d'actions pour l'emploi des séniors[21]. Elle demeure cependant caractérisée par de faibles taux d'activité pour la tranche d'âge 55-64 ans. Une élévation de ces taux augmenterait la croissance et générerait des ressources supplémentaires pour les régimes de retraite. Il serait utile d'examiner avec les administrations compétentes et les partenaires sociaux les mesures qui pourraient être prises dans ce sens et ne nécessite pas nécessairement des mesures coûteuses. C'est ainsi par exemple que les données actuelles, qu'elles concernent la situation française ou les comparaisons internationales, sont insuffisamment approfondies et surtout rassemblées. Elles pourraient être mises en réseau par exemple dans un observatoire des fins de carrière professionnelles[22].

Les différentes options relèvent de choix proprement politiques qui requièrent des débats publics et des simulations techniques, notamment sur les conséquences des choix opérés. Ainsi, et à titre d'exemple, le recours à des mesures d'élévation des âges de départ peut s'accompagner à terme de coûts supplémentaires en raison de l'augmentation des droits constitués à retraite par la prolongation des durées cotisées et éventuellement des salaires de référence ; d'autre part, le rythme retenu ne serait pas sans incidence sur la situation du chômage pendant la période où cette élévation se produit. Néanmoins, il s'accompagnerait de gains pour les régimes de retraite en début de période et, progressivement, d'une élévation de la population active et du potentiel de croissance du PIB ainsi que de gains pour les finances publiques[23]. De même, la réflexion sur les prélèvements doit tenir compte de nombreux paramètres, dont leur impact sur l'emploi, la compétitivité des entreprises et l'équité entre les générations.

---

[19] Cf. COR, «*Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017*», (p.84 et suivantes).

[20] Elle était de 7,6% en 1995, est passée à 15,7% en 2015 et devrait être de plus de 20% en 2030 M. Koubi, A. Marrakchi, Projections à l'horizon 2070 Une hausse moins soutenue du nombre d'actifs, INSEE Première n°1646, mai 2017.

[21] Notamment, plan d'emploi séniors mis en place par M. Larcher en 2006 ; plan d'emploi séniors de M. Rebsamen en 2014.

[22] Sur des exemples de propositions, voir celles formulées en 2013, par la commission pour l'avenir des retraites, présidée par Yannick Moreau, « Nos retraites demain : équilibre financier et justice », juin 2013, p.151 - 160.

[23] Cf. La lettre du COR n°14 - Février 2017 « Réformes des retraites et report de l'âge : quels effets et dans quelles conditions ? » et la séance du 19 octobre 2016 du COR a été consacrée au thème : « Report de l'âge de la retraite : effets macroéconomiques ».

***

Au total, l'analyse conduit à souligner les points suivants.

A court terme, après une période d'amélioration du solde, celui-ci devrait connaître une dégradation temporaire, en 2018 et 2019, sous l'effet de l'arrêt des hausses de cotisation vieillesse, et de la fin progressive du relèvement de l'âge légal, d'ouverture des droits sans relais immédiat de l'augmentation de la durée d'assurance.

A échéance de 2020, le solde global du système serait de -0,4% du PIB, en légère dégradation par rapport au dernier exercice de projection (-0,2% du PIB). Le déficit serait toutefois moindre qu'anticipé avant les réformes réalisées par les lois de 2010 et 2014 et les mesures prises par les partenaires sociaux en 2015.

A long terme, le système ne serait pas équilibré dans les scénarios de croissance de la productivité à 1% et 1,3% et l'horizon d'équilibre reculerait sensiblement dans les autres scénarios par rapport au dernier exercice de projection, notamment sous l'effet de l'ajustement de plusieurs facteurs (hypothèses économiques, baisse du solde migratoire, hausse de l'espérance de vie, diminution prononcée de la masse salariale de la fonction publique).

Ces hypothèses conduisent, avec la convention de projection adoptée par le COR, à une baisse des prélèvements consacrés au financement des retraites (de 13,8% du PIB en 2016 à 12,7% en 2070). Mais cette diminution de ressources pour le système de retraite serait à mettre en regard des économies réalisées par ailleurs sur les masses salariales de l'État et les collectivités.

Du reste, dans les scénarios de croissance de la productivité supérieure à 1%, les dépenses de retraites décroitraient à long terme en proportion du PIB. De 14% du PIB aujourd'hui, elles se situeraient entre 11,8% et 13,4% à l'horizon 2070 dans ces scénarios. Elles s'établiraient à 14,6% dans le scénario de croissance de la productivité à 1%. Au début des années 1990, cette proportion était de l'ordre de 11% et, sans réformes, était appelée à s'élever à environ 21% à l'horizon de 2060[24]. Les réformes passées ont ainsi permis de contenir la progression des dépenses.

[24] Anthony Marino, « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? », INSEE Analyses n°17, avril 2014.

Les variations du solde des régimes de retraite analysées n'ont pas la même portée selon les différents éléments qui en sont la cause et doivent être mises en perspective.

On précisera tout d'abord qu'entre les projections de 2016 et de 2017, les hypothèses économiques de long terme ont peu évolué, la seule modification notable ayant été la réduction du nombre de scenarios de croissance explorés du fait de l'abandon de l'hypothèse de productivité la plus favorable (scénario à 2%)[25].

Deux sortes de changements importants expliquent les écarts : des hypothèses qu'on peut qualifier de techniques et conventionnelles et des hypothèses démographiques.

Le premier changement technique est l'allongement de la longueur de la période de « raccordement » entre les prévisions du programme de stabilité (en début de période) et les différents scénarios économiques retenus. L'absence de projections « glissantes »[26], d'une année sur l'autre, a en effet conduit cette année à décaler sensiblement les dates de raccordement. Cet allongement a des effets importants sur les trajectoires de chômage et de productivité. Aussi, le COR prévoit, avec les administrations compétentes, d'examiner la possibilité de projections glissantes[27].

D'autres changements reposent sur des hypothèses conventionnelles et aboutissent à des effets qui pourraient sembler paradoxaux. Ainsi, l'hypothèse sur l'évolution du point d'indice de la fonction publique, amplifiée par l'effet de l'allongement de la période de raccordement, a des effets importants tant sur les régimes de la fonction publique que sur le solde de l'ensemble du système de retraite[28]. Dans le cas de la fonction publique, l'évolution des hypothèses ayant trait à la dynamique de la masse salariale conduit à l'apparition de forts déficits, qu'il convient toutefois de relativiser. Ces mesures sont en effet au total favorables aux finances publiques ; elles relèvent toutefois d'hypothèses sur la politique salariale de la fonction publique nécessairement fragiles.

Les chiffres de solde présentent par ailleurs des limites en France en raison du fait qu'environ 20% des ressources du système ne proviennent pas de cotisations mais d'impôts et taxes affectés variant non seulement entre régimes mais aussi entre les différentes branches de la sécurité sociale, ce qui a parfois un impact non négligeable.

Sans remettre en cause ces diverses hypothèses, toujours délicates et en partie conventionnelles, le comité estime, sur le fondement de données transmises par la DREES, qu'environ la moitié des besoins de financement nouveaux apparaissant à moyen terme, entre les deux exercices de projection, est davantage liée à des hypothèses techniques et conventionnelles qu'à des besoins de financement nouveaux certains.

---

[25] L'hypothèse d'un taux de chômage à 4,5% n'est plus qu'une variante mais sa portée est faible et avait surtout une valeur pédagogique.

[26] Les « projections glissantes » seraient des projections qui décaleraient tous les ans d'une année l'horizon de raccordement.

[27] L'obligation de faire des projections annuelles a été posée par la loi de janvier 2014 et était immédiatement applicable. Les avantages et les inconvénients des projections glissantes accompagnés des différents indicateurs nécessitent une réflexion approfondie.

[28] Sur les effets sur le système de retraite, voir p. 16.

Néanmoins les nouvelles projections démographiques de l'INSEE et la sensibilité du système de retraite aux évolutions démographiques doivent alerter.

En l'état, l'allongement de l'espérance de vie et la baisse du solde migratoire comptent selon les périodes, pour 0,3 à 0,6 point de PIB de besoin de financement supplémentaires.

Les hypothèses sur les flux migratoires ont un effet sensible sur les premières décennies de la projection[29]. Celles sur un allongement de la durée de la vie plus important que dans les précédentes projections sont à terme, les seules importantes.

La prise en compte de ces nouvelles projections a, ainsi, mis à nouveau en lumière le rôle de l'incertitude démographique, que la crise de 2008 et ses suites avaient fait quelque peu passer à l'arrière-plan. Ces nouvelles projections nous rappellent que le système français n'incorpore aucun mécanisme d'ajustement aux révisions de la trajectoire d'espérance de vie. Ce sujet mérite examen, bien qu'il soit possible de débattre du degré d'automaticité qu'il conviendrait d'apporter à cet ajustement.

Au total, même si la portée des indicateurs de solde des régimes de retraite peut être interrogée (ce qui, jusqu'ici, n'est pas une tradition établie), et si les dépenses restent contenues à long terme, le comité estime nécessaire que soient trouvées des réponses aux nouvelles données démographiques. Le jury citoyen auprès du comité a également fait part d'une préoccupation similaire.

Ceci conduit le comité à faire, pour la première fois, des recommandations, au sens de la loi du 20 janvier 2014, qui seront présentées à la fin de cet avis.

2. Objectifs relatifs aux montants de retraites

En décembre 2015, les retraités perçoivent, en moyenne, 1 376 euros bruts par mois de pension de droit direct tous régimes confondus (de base et complémentaires), soit 1 283 euros nets de prélèvements sociaux[30]. Entre 2010 et 2015, le montant moyen de la pension de droit direct a augmenté de 4,4% en euros constants. Cet accroissement résulte, à titre principal, de l'effet « noria ». Il se traduit par l'arrivée à la retraite de générations ayant eu des carrières plus complètes et des rémunérations supérieures à celles des générations qui décèdent durant la même période[31].

Les objectifs du système français de retraites par répartition sont de garantir un niveau de vie satisfaisant aux retraités et de veiller dans ce cadre à la solidarité entre retraités et actifs d'une part et entre retraités d'autre part. En effet, le premier alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale précise : « Le système de retraite par répartition assure aux

---

[29] La révision à la baisse du solde migratoire reflète notamment la prise en compte d'une émigration plus importante que précédemment prévu.

[30] DREES, « *Les retraités et les retraites* », édition 2017. Ces données se fondent sur l'analyse de l'échantillon inter-régimes de retraités pour 2013. Ne sont pas prises en compte les personnes ayant perçu un versement forfaitaire unique, qui ne bénéficient que de droits dérivés ou qui bénéficient de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

[31] Une lecture trop rapide de ces données peut laisser penser que le niveau de pension indiqué pour un régime donné correspond à la pension moyenne de la catégorie socioprofessionnelle (CSP) concernée. Ceci est inexact car il existe de nombreux polypensionnés, dont le taux varie par ailleurs fortement selon les CSP. Par exemple, en moyenne un artisan commerçant passe la moitié de sa vie professionnelle au régime général. Au surplus, certains régimes sont conçus avec un étage unique de retraite quand d'autres nécessitent d'additionner les pensions de base et complémentaire pour obtenir des données pertinentes par CSP. La lecture complète de l'étude annuelle de la DREES sur ce point permet de la comprendre mais les erreurs d'interprétation demeurent fréquentes.

retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité ». En outre, le troisième alinéa du même article dispose que « La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment (…) par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités ».

Comme dans ses trois précédents avis, le comité de suivi a évalué le respect de ces objectifs selon une double approche : en premier lieu, à partir des taux de remplacement, qui déterminent, à la liquidation de la pension, le niveau de revenu assuré par la retraite par rapport au revenu d'activité antérieur ; en second lieu, à partir de l'examen du niveau de vie dont bénéficient les retraités, quels que soient leur âge et la date de liquidation de leurs pensions, notamment en comparaison avec le niveau de vie du reste de la population.

2.1. Les taux de remplacement

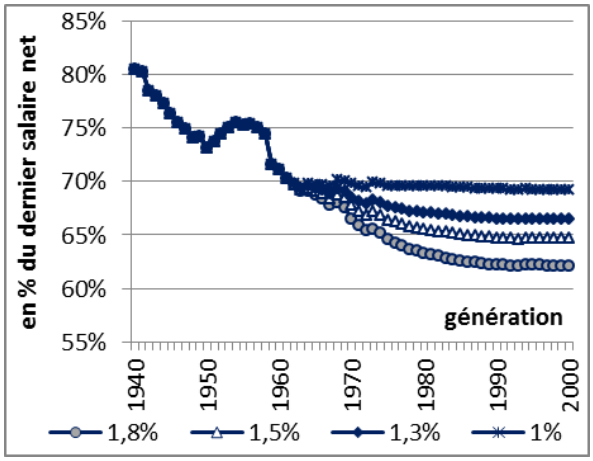
Le décret du 20 juin 2014 précise que l'indicateur de suivi de cet objectif est le taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un salarié non cadre, à carrière ininterrompue, relevant du régime général et d'une institution de retraite complémentaire des salariés et dont la rémunération est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires. Le taux de remplacement est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de la liquidation et le revenu moyen d'activité perçu lors de la dernière année d'activité, sous hypothèse de départ au taux plein, sans décote ni surcote. L'indicateur calculé par le COR rapporte, pour ce cas type, la pension moyenne nette perçue la première année de retraite au dernier salaire net.

Afin de tenir compte, en projection, du coefficient de solidarité introduit par l'accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015, le COR a choisi de présenter les projections de l'évolution du taux de remplacement avec et sans application de ce coefficient[32]. Il est rappelé que l'effet de celui-ci sera temporaire puisqu'il s'appliquera uniquement durant les trois premières années de retraite et dans la limite de l'âge de 67 ans (cf. Tableau 3).

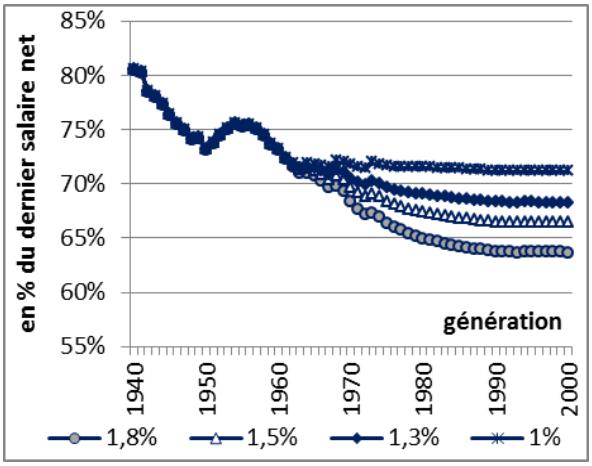
[32] L'accord instaure, à partir du 1er janvier 2019 et pour les générations nées à partir de 1957, des coefficients de solidarité et majorant temporaires. Pour ne pas subir les coefficients de solidarité (qui minorent la retraite complémentaire de 10% durant trois ans), l'assuré doit décaler la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins un an par rapport à celle lui permettant de liquider au taux plein au régime de base. S'il diffère la date de liquidation de sa retraite complémentaire d'au moins deux ans, cette dernière sera majorée durant un an (de 10%, 20% ou 30% selon l'ampleur du report).

Graphique n° 9 : Taux de remplacement net à la liquidation pour un cas type de salarié non-cadre à carrière complète, liquidant à taux plein

Y compris coefficient de solidarité à l'ARRCO



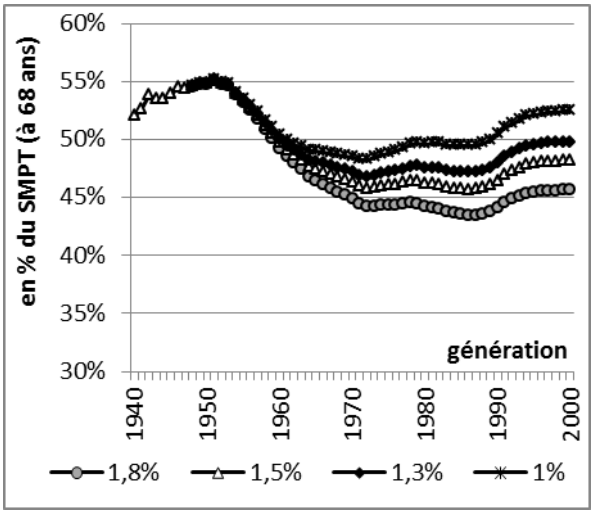
Hors coefficient de solidarité à l'ARRCO



Source : *COR*, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», *figure 2.27 (p.101).*

Afin de prendre en compte la diversité des profils de carrière et de revenus que connaissent les générations et de mesurer les évolutions de ces profils entre les générations successives, le COR propose d'examiner également la pension moyenne relative, c'est-à-dire le montant moyen de pension à un âge donné (ici, 68 ans, âge qui permet de prendre en compte une génération dont la quasi-totalité a liquidé ses droits) rapporté à celui du revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi. Cet indicateur prend en compte l'ensemble des régimes.

Graphique n° 10 : Pension moyenne à 68 ans comparée au revenu d'activité moyen



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.26 (p.100).

- *L'évolution passée des taux de remplacement et leurs niveaux actuels.*

Pour le cas type du salarié non-cadre du privé né en 1955, atteignant en 2017 l'âge d'ouverture des droits à 62 ans, qui n'est donc pas concerné par l'application du coefficient de solidarité à l'ARRCO, le taux de remplacement à la liquidation en cas de départ au taux plein

(sans décote ni surcote) serait de 75,3%, en légère augmentation par rapport aux quatre générations qui le précèdent. Le cas type né en 1955 est éligible à une retraite anticipée pour carrière longue qui lui permet de partir à la retraite au taux plein (sans décote ni surcote) dès l'âge de 60 ans. Son taux de remplacement serait de 89,3% s'il partait à l'âge d'annulation de la décote (67 ans pour cette génération)[33].

Le taux de remplacement net médian des anciens salariés (du public et du privé) de la génération 1946 est de 74,8% pour une carrière complète, avec une dispersion assez élevée : 20% de cette population bénéficie d'un taux de remplacement supérieur à 85%; 20% d'un taux inférieur à 60%[34]. Les taux de remplacement décroissent en fonction du salaire de fin de carrière, notamment en raison des modes de calcul (effets du plafonnement des salaires pris en compte dans le secteur privé, part des primes dans les rémunérations de la fonction publique) et des minima de pension qui bénéficient aux bas salaires ; des taux de remplacement plus faibles ou plus élevés peuvent également résulter de ce que le salaire de fin de carrière est sensiblement éloigné du salaire de référence ayant servi de base au calcul de la pension.

A titre rétrospectif, on observe pour le cas-type du secteur privé une baisse (d'environ moins sept points de pourcentage) de ce taux de remplacement entre les générations nées en 1940 et en 1950. Elle s'explique pour l'essentiel par les réformes intervenues en matière de paramètres des pensions du régime général et des régimes alignés (passage des dix aux vingt-cinq meilleures années pour le calcul du salaire de référence, indexation des droits à retraite - salaires portés au compte - sur l'inflation[35]), et par la baisse de rendement des régimes complémentaires[36]. Concernant la fonction publique, on observe une baisse continue des taux de remplacement médians entre les générations nées en 1936 et 1946 qui s'explique par le fait que ce secteur regroupe des personnes de plus en plus qualifiées au fil des générations avec des salaires plus élevés en fin de carrière et des parts de primes plus importantes, ce qui conduit à une baisse mécanique des taux de remplacement[37].

A l'inverse, en raison de l'effet de « *noria* » évoqué *supra* et de l'évolution de certains paramètres du système qui ont amélioré la situation des dernières générations ayant liquidé (développement des régimes complémentaires, augmentation des minima de pension, surcote, etc.), on constate une augmentation de la pension moyenne relative des retraités de 68 ans entre les générations 1940 et 1950, ces différents facteurs ayant un impact plus fort que ceux qui conduisent à constater une baisse du taux de remplacement pour le cas type (qui est calculé pour un départ au taux plein au régime général sans décote ni surcote).

- *L'évolution à venir des taux de remplacement*

Du fait des modes d'indexation des droits à pension et des pensions liquidées ainsi que de la baisse du rendement des régimes complémentaires, une baisse des taux de remplacement devrait intervenir pour les générations nées à partir de la fin des années 1950 et le début des années 1960, quel que soit l'indicateur retenu, avant que ces taux ne se stabilisent, selon des modalités différentes selon l'indicateur retenu et le niveau de la croissance. Cette diminution est

---

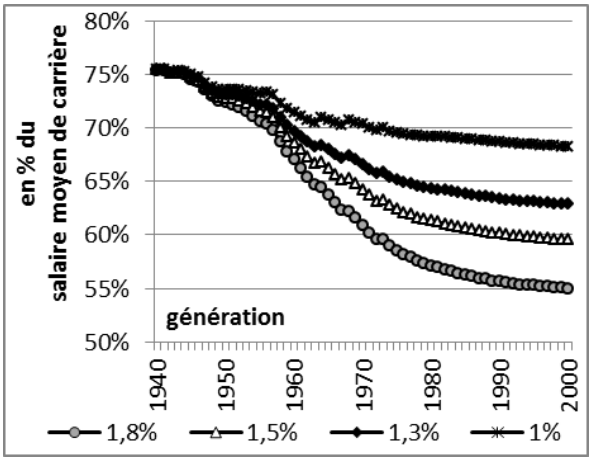
[33] COR, «*Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017*», tableau 2.29 (p.103).
[34] COR, «*Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016*», figure 3.10 (p.113).
[35] Cf. Encadré n°1, « *La prise en compte des salaires portés au compte* », pour une présentation des modes de revalorisation des droits acquis au titre des revenus d'activité cotisés, *in* Comité de suivi des retraites, Deuxième avis, Juillet 2015.
[36] La hausse entre les générations 1950 et 1955 avait été expliquée en 2014 par le COR comme résultant de la hausse des taux de cotisation supportés par les actifs (qui minore le dénominateur du salaire net) et une faible augmentation du salaire moyen depuis la crise de 2008. Cf. COR, «*Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2014* », juin 2014, p.39.
[37] DREES, « *Le taux de remplacement du salaire par la retraite diminue au fil des générations* », Études et Résultats, n°926, Juillet 2015.

de plus forte ampleur et se poursuit sur un plus grand nombre de générations dans les scénarios économiques où les revenus d'activité sont supposés croître plus vite. La baisse s'interrompt ainsi pour les générations nées dans le milieu des années 1960 dans le scénario « 1% », mais elle se poursuit jusqu'aux générations nées au milieu des années 1970 dans le scénario « 1,8% ».

Si l'on examine les taux de remplacement à la liquidation projetés pour le cas type, on observe que les scénarios de forte croissance aboutissent mécaniquement, sous l'effet de l'indexation des droits à pension sur l'inflation, à une diminution plus marquée des taux de remplacement. En effet, l'indexation sur les prix a pour conséquence de creuser, cumulativement, année après année, les écarts entre les droits acquis et portés au compte et les revenus d'activité ; ces écarts sont d'autant plus importants que les scénarios économiques sont favorables et les revenus d'activité dynamiques. Dans un scénario de croissance annuelle des gains de productivité de 1%, la baisse s'interromprait dès les générations nées au milieu des années 1960 ; dans un scénario « 1,8% », elle se poursuivrait jusqu'aux générations nées vers 1980.

Si, d'autre part, on analyse l'évolution du taux de remplacement sur le cycle de vie, en rapportant la pension moyenne perçue par un individu pendant l'ensemble de sa retraite au salaire moyen perçu pendant la carrière[38], la baisse est de plus forte ampleur puisqu'à l'effet de l'indexation sur les prix des droits acquis en cours de carrière s'ajoute l'effet de l'indexation des pensions sur les prix. Pour le cas type, le taux de remplacement sur le cycle de vie baisserait, selon le COR, de 75,5% pour la génération 1940 à une fourchette comprise entre 55,0% (croissance annuelle de la productivité de 1,8%) et 68,3% (croissance de 1%) pour la génération 2000.

Graphique n° 11 : Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour le cas type de salarié non cadre du secteur privé



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.30 (p.104)

Enfin, si l'on considère l'indicateur macroéconomique de la pension moyenne relative, qui rapporte la pension moyenne de l'ensemble des retraités au revenu d'activité moyen des actifs, on observe que cette pension moyenne relative décroîtrait sur toute la période de projection (à partir de 2017), après une longue période de hausse régulière. En effet, même si le montant en euros constants de la pension moyenne continuerait de croître en raison de l'effet de « *noria* », c'est-à-dire le remplacement des anciennes générations de retraités par des nouveaux

[38] Ces deux grandeurs étant au préalable exprimées chaque année relativement au salaire moyen de l'économie.

retraités aux pensions en moyenne plus élevées, elle augmenterait moins vite que le revenu d'activité moyen. A nouveau, l'ampleur de cette diminution varierait très fortement selon le rythme de croissance des revenus d'activité réels (ou de la productivité du travail réelle). Ainsi, la pension moyenne relative des retraités diminuerait dans les quatre scénarios économiques entre 2016 et 2070, entre - 18% si les revenus d'activité augmentent à long terme de 1% par an en plus de l'inflation et - 34% s'ils augmentent à long terme de 1,8% par an au-delà de l'inflation[39].

Dans tous les scénarios économiques considérés, **le taux de remplacement du cas type du salarié non-cadre du privé resterait supérieur à deux tiers (66,6 %) pour les dix générations qui suivent – par référence au seuil et à l'horizon temporel fixés par le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 pour servir de référence aux recommandations du comité**[40]. À l'horizon de 25 ans, considéré pour les indicateurs de pérennité financière, il resterait supérieur à cette limite dans les scénarios « 1,5% », « 1,3% » et « 1% », mais pas pour celui de croissance à 1,8% ; si l'on considère également les effets temporaires du coefficient de solidarité AGIRC-ARRCO, le taux de remplacement net à la liquidation ne resterait supérieur à deux tiers à l'horizon de 25 ans que dans les scénarios « 1% » et « 1,3% ».

- *Les conséquences pour l'avenir et le pilotage du système de retraite.*

Pour obtenir l'équilibre du système de retraite dans un contexte démographique évoluant sensiblement, les réformes ont joué en France sur trois leviers : l'augmentation des cotisations, l'élévation des âges de départ et la baisse progressive des taux de remplacement. Les mesures prises dans les années 1970, tant pour le régime général que pour les retraites complémentaires, avaient conduit à un relèvement très sensible des taux de remplacement. C'est le freinage puis l'inversion de ce mouvement, qui ont été obtenus notamment par le changement d'indexation salaire-prix dans le régime général. Compte tenu de son impact sur les dépenses, cette évolution des taux de remplacement est un levier déterminant pour l'équilibre financier à long terme du système, contribuant à lui permettre de faire face au défi démographique constitué par le passage à la retraite des générations du baby- boom jusqu'en 2040.

Cependant certains effets n'étaient pas nécessairement anticipés lorsque ces décisions ont été prises, sans les outils de prévision dont nous disposons aujourd'hui. Pour autant, les choix faits en matière d'indexation n'ont pas fait l'objet d'ajustements depuis lors et il convient de relever que d'autres modes de revalorisation des droits acquis en cours de carrière et des pensions sont possibles, comme l'atteste la variété des règles adoptées dans les pays étrangers[41].

---

[39] Étant cependant entendu que le montant de la pension n'est que l'un des éléments du niveau de vie des retraités et que la comparaison entre niveaux de vie des actifs et retraités doit aussi tenir compte des différences de configuration du foyer, des autres revenus, notamment de patrimoine, et des différences de prélèvements sociaux et fiscaux. Cf. COR, «*Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017*», (p.79).

[40] Article D. 114-4-0-14 du code de la sécurité sociale.

[41] COR, « La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection », document n°6 de la séance plénière du 11 février 2015.

Tableau n° 8 : Les modes de revalorisation des droits en cours de carrière et des pensions liquidées

	Revalorisation des droits en cours de carrière	Revalorisation des pensions liquidées
Allemagne	Salaires nets de cotisation retraite *un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite*	Salaires nets de cotisation retraite *un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel de la valeur du point de retraite*
Belgique	Prix	Prix
Canada	Salaires	Prix *une procédure, lié à la situation financière du régime à long terme, peut induire un gel des pensions jusqu'au retour à l'équilibre*
Espagne	Prix valeur nominale pour les deux dernières années d'activité	Evolution des recettes, des dépenses et situation financière à court terme du régime *la revalorisation ne peut être inférieure à 0,25 % en nominal ; ni excéder 0,5 % en réel*
Etats-Unis	Salaires	Prix
France	Prix	Prix
Italie	PIB	Prix
Japon	Salaires	Prix *un facteur, lié au rapport démographique, peut être appliqué jusqu'au gel des pensions*
Pays-Bas	-	Salaires*
Royaume-Uni	-	Max (prix ; salaires ; 2,5 %)
Suède	Salaires	Salaires – 1,6 % (réel) *un facteur, lié à la situation financière du régime à long terme, peut être appliqué, sans limite d'effet*

* Discrétionnaire mais le plus souvent autour de cette valeur.

Source : COR, « La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection », document n°6 de la séance plénière du 11 février 2015.

Trois points doivent être soulignés quant au pilotage de cette évolution, qui pourrait utilement constituer l'un des chantiers de la prochaine réforme structurelle du système de retraite.

En premier lieu, le comité de suivi rappelle que l'évolution des taux de remplacement est de manière déterminante et, à ses yeux, excessivement dépendante du niveau des gains de productivité. Cette forte sensibilité est liée aux mécanismes d'indexation des droits acquis en cours de carrière, qui évoluent selon l'inflation et indépendamment de la croissance observée.

En second lieu, l'évolution des pensions liquidées comparées aux salaires dépend elle aussi fortement des gains de productivité en raison du mécanisme de revalorisation des pensions selon les prix. Les retraités ne bénéficient pas des gains de productivité éventuels après la liquidation de leur pension mais disposent d'une garantie de maintien de leur pouvoir

d'achat. Certains observateurs estiment que cette dépendance à la croissance ne constitue pas un problème car elle permet, dans les cas de croissance faible ou très faible, de protéger davantage les retraités. Cependant, il faut constater que c'est régulièrement cette différence excessive de trajectoire des revenus entre actifs et retraités dans les hypothèses de croissance élevées de la productivité qui est publiquement mise en avant, fragilisant de ce fait la confiance dans le système. A l'inverse, dans les hypothèses de faible croissance de la productivité du travail, le mode d'indexation actuel fragilise l'équilibre financier du système.

La largeur de l'éventail des possibles à long terme rend complexe, tant pour les experts que pour l'opinion, l'appréciation de l'avenir du système. Une note de février 2013 de l'institut des politiques publiques montre que les réformes successives ont absorbé une part très large des chocs démographiques et que les incertitudes économiques représentent aujourd'hui du fait de notre système d'indexation l'un des facteurs essentiels d'incertitude[42]. En effet, si toutes les projections financières à long terme présentent une amélioration très nette, sous l'effet des réformes menées depuis les années 1990, l'ampleur des écarts selon les scénarios économiques reste constante. Cette variabilité des résultats est particulièrement apparente en matière de taux de remplacement, paramètre du système auquel nos citoyens sont naturellement sensibles. Des alternatives possibles au mode d'indexation actuellement retenu ont fait l'objet de travaux présentés par plusieurs experts[43]. Une note récente de France Stratégie décrit de manière synthétique des options envisageables[44].

En troisième lieu, le comité observe que l'équilibre du système de retraite à long terme est dépendant de l'évolution d'un élément, les taux de remplacement, que la diversité des régimes et de leurs paramètres rend difficile à piloter de manière globale. De manière simplifiée, trois grands modes de calcul des pensions existent : en annuités et en fonction du salaire de référence des 25 meilleures années (salariés du privé pour la pension de base avec une indexation des droits à retraite sur les prix), sur le dernier salaire hors primes (régimes publics), sur la carrière avec un décompte en points indexés de manière variable (régimes complémentaires des salariés du secteur privé et des régimes alignés, régimes des professions libérales). On comprend que si les rapprochements ont été nombreux entre les régimes, le maintien dans la durée de niveaux proches de taux de remplacement n'est pas assuré.

2.2. Le niveau de vie des retraités

L'appréciation de « la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour les retraités », objectif défini par l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, requiert de suivre « l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté » (article L. 114-4). Les textes prévoient la mesure de deux indicateurs : d'une part, le niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population, d'autre part, un indicateur plus spécifique rapportant, pour chaque génération et pour les deux sexes, le montant de la pension en deçà duquel se trouvent les 10% de retraités les moins favorisés avec le montant moyen de pension des retraités.

---

[42] Didier Blanchet, « Retraites: vers l'équilibre en longue période ? », Note IPP n°3, Février 2013.
[43] Didier Blanchet, Antoine Bozio et Simon Rabaté, « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? » Revue économique 4 (Vol. 67), p. 879-911, 2016.
[44] Yves Guégano et Gautier Maigne, « Comment réduire la sensibilité du système de retraite à la croissance ? », France Stratégie, Note d'analyse, janvier 2017.

2.2.1. Niveau de vie des retraités rapporté à l'ensemble de la population

Le montant total de la pension ne reflète pas, à lui seul, le niveau de vie réel des retraités, qui disposent d'autres sources de revenus (notamment patrimoniaux), de transferts sociaux, et qui bénéficient de dispositifs fiscaux spécifiques. C'est pourquoi l'indicateur sur le niveau de vie des retraités s'attache à analyser le niveau de vie sur la base du revenu total disponible du ménage (prenant en compte non seulement la pension mais également l'ensemble des autres revenus et transferts nets d'impôts) rapporté au nombre d'unités de consommation (pour prendre en compte la taille du foyer).

On notera que cet indicateur ne tient pas compte de l'éventuelle propriété du logement mais qu'en moyenne, en 2014, le COR évaluait à 4,5 points de niveau de vie relatif supplémentaire pour les retraités la prise en compte des loyers imputés nets (c'est à dire de la valeur locative du logement possédé nette des intérêts d'emprunts payés).

Le niveau de vie des retraités relatif au reste de la population a connu une période de croissance rapide à partir du début des années 1970, sous l'effet du développement des carrières complètes, notamment des femmes, de l'effet « *noria* »[45], de la montée en charge des régimes de base et complémentaires et de réformes des calculs des droits[46] ou des dispositifs visant à lutter contre la pauvreté. Partant d'un taux moyen de 70% du niveau de vie de l'ensemble de la population en 1970, il s'est établi autour de 100% au milieu des années 1990 et s'est ensuite relativement stabilisé. La période de crise économique traversée depuis 2009 explique que la situation relative des retraités (qui ne sont pas concernés ni par le chômage ni par la modération salariale) s'améliore par rapport au reste de la population sur la période récente.

Ainsi, **en 2014, le niveau de vie moyen des retraités s'est établi à 106,1% de celui de l'ensemble de la population, contre 105,4% en 2013 et 104,6% en 2012**.

Cette hausse importante depuis 2010 tient toutefois en partie à des changements méthodologiques qui ont conduit à affiner l'évaluation des niveaux de vie respectifs[47]. Néanmoins, hors changement méthodologique, la situation relative des retraités sur cette période s'est également améliorée : alors que le niveau de vie moyen de l'ensemble de la population a diminué de 2,7% sur la période 2010-2014, celui des retraités a connu une baisse plus faible (0,5%). On constate à cet égard que sur la même période (2010-2014), la pension moyenne des retraités a augmenté plus vite que le revenu d'activité moyen, passant de 62,7% à 66,1% de ce dernier.

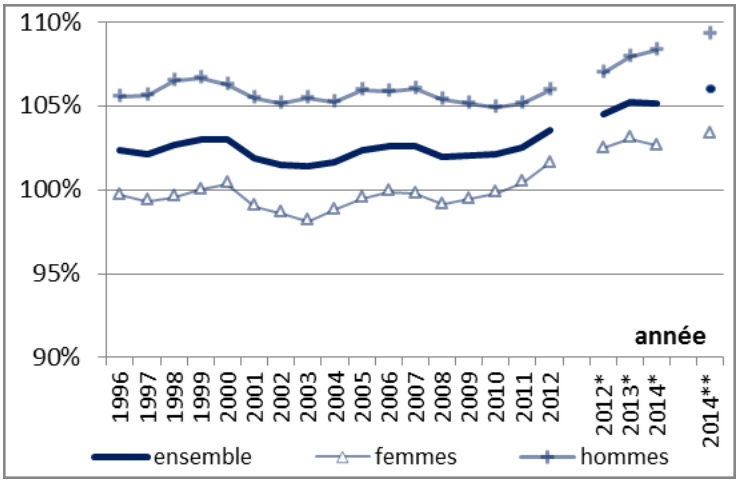
---

[45] Arrivée de nouvelles générations de retraités aux pensions plus élevées que celles des générations auxquelles elles succèdent

[46] Cf. loi n° 71-1132 du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles, dite loi Boulin.

[47] Prise en compte des majorations de pensions pour enfant en 2013 puis meilleure identification des retraités en 2014, en supprimant les bénéficiaires de pensions d'invalidité auparavant comptabilisés comme retraités.

Graphique n° 12 : Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population



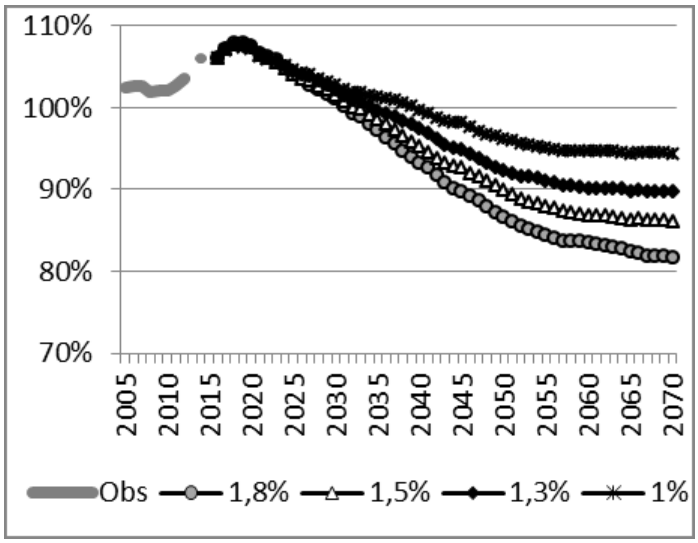
Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.20b (p.89)

Malgré une pension moyenne équivalente aux deux tiers du revenu d'activité moyen, la parité de niveau de vie observée s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs : l'existence d'autres sources de revenus plus développés chez les retraités, des dispositifs socio-fiscaux spécifiques dont bénéficient les retraités qui tendent à diminuer leurs charges, et la taille en moyenne plus réduite de leur ménage (liés notamment à l'absence en général d'enfants à charge).

Les retraités disposent en effet d'un niveau de prélèvements sociaux inférieur à celui applicable aux revenus d'activité, en raison notamment du taux de CSG applicable aux pensions réduit par rapport aux revenus du travail et de l'existence de dispositifs d'exonération et de taux réduit dont bénéficient aujourd'hui près de 40% des retraités. Ainsi, alors que les pensions de droit direct des retraités ne représentent que 52,0% du revenu d'activité brut moyen de l'ensemble des personnes en emploi en 2015, ce ratio est bien plus élevé une fois rapporté aux revenus nets des prélèvements sociaux (63,1% voire 66,1% si l'on considère les seuls retraités résidant en France). Les retraités disposent par ailleurs de mesures d'exonérations fiscales spécifiques qui ne sont pas prises en compte ici.

Il pourrait être, à cet égard, utile de disposer d'une analyse plus détaillée des effets relatifs de chacune des mesures socio-fiscales existant au regard du niveau de vie des retraités, afin d'en évaluer les effets et la pertinence et de pouvoir mieux évaluer les effets de leur éventuelles réformes. La séance que le COR a prévu de consacrer, en novembre 2017, à ces sujets, pourra à cet égard être utile.

Graphique n° 13 : Niveau de vie des retraités, rapporté à l'ensemble de la population, projeté selon les scénarios du COR



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.22b (p.90)

Comme le montre le graphique ci-dessus, quel que soit le scénario envisagé par le COR, le niveau de vie des retraités comparé à celui de la population (notamment des actifs) devrait continuer à croître pendant quelques années puis, aux alentours de 2020, commencer à se dégrader durablement pour les 50 ans à venir. Selon les scénarios, la parité de niveau de vie serait retrouvée entre 2030 et 2040. Par la suite, le niveau de vie relatif des retraités continuerait à diminuer, d'autant plus fortement que la croissance de la productivité du travail (donc les revenus d'activité) serait forte. Ainsi, en 2070, le pouvoir d'achat relatif des retraités s'établirait entre 81 et 95% de celui du reste de la population.

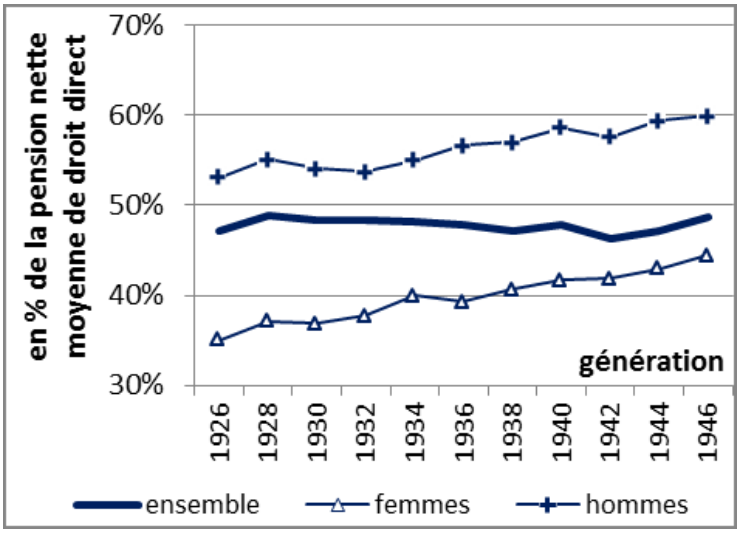
Ce constat ne signifie pas une baisse du niveau de vie en valeur absolue (les pensions continueront à croître, dans tous les scénarios), mais plutôt une croissance des pensions plus lente que celle des revenus d'activité.

Par rapport aux projections présentées par le COR dans son précédent rapport, on constate néanmoins un redressement de ces trajectoires de niveau de vie relatif des retraités. Ce constat s'explique par des redressements méthodologiques de diverses natures.

2.2.2. Rapport entre le seuil de pension nette des 10% les moins aisés de la population et la pension nette moyenne

L'analyse du niveau de vie des retraités doit également porter sur les écarts de niveau de vie au sein de la population des retraités. Le deuxième indicateur sur lequel se fonde l'avis du comité de suivi des retraites, qui compare le seuil de pension nette moyenne (entre le 1er et 2ème décile) et la pension nette moyenne, en donne un premier aperçu. Cet indicateur, établi par la DREES et présenté par le COR dans son rapport de juin 2015, n'a pas été réévalué depuis.

Graphique n° 14 : Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.32 (p.106). Champ : Retraités de droit direct, à carrières complètes.
Note de lecture : Le seuil de pension nette des 10% des personnes les moins aisés correspond au montant de pension touché par les individus dont la pension sépare la population entre d'un côté les 10% les moins aisés et de l'autre les 90% des retraités restant. Rapporté à la pension nette moyenne il permet d'évaluer le degré de paupérisation des retraités les moins aisés. Si ce ratio se dégradait au fil des générations, il signifierait une paupérisation progressive des retraités les plus pauvres.

Il permet de mesurer la situation des 10% des retraités ayant une carrière complète et touchant les plus faibles pensions. **Les données montrent une stabilité relative de ce ratio entre les générations 1926 et 1946, entre 46% et 48% selon les années**[48]. Le graphique n°14 illustre la forte féminisation de ce décile de retraités les plus pauvres. Alors qu'on observe une croissance de ce ratio respectivement chez les hommes et chez les femmes, il reste, dans l'ensemble de la population, stable sur les 20 générations analysées. Ceci s'explique par le fait qu'un nombre croissant de femmes figure dans ces 10% de retraités. La stabilité du ratio constatée provient donc d'un effet de structure.

Cet indicateur rétrospectif peut être complété par la projection, réalisée par le COR, de la situation d'un salarié à carrière complète entièrement cotisée au SMIC. Cette projection montre un risque de dégradation réelle de la situation de ces personnes. Ainsi, selon le scénario retenu, leur taux de remplacement net à l'issue de la carrière pourrait chuter entre 67% et 75% de leur revenu à la liquidation pour la génération 2000.

La loi du 21 août 2003 avait défini comme objectif conventionnel pour un salarié ayant cotisé au SMIC toute sa vie un taux de remplacement (base et complémentaire) de 85%. Ce constat, par ailleurs dégradé par rapport aux projections présentées par le COR en 2016 (dans lequel en cas de scénario à 1% de croissance de la productivité du travail, le taux de remplacement chutait à 77% contre 75% aujourd'hui), démontre que cet objectif semble désormais durablement s'éloigner. Une telle situation, qui pourrait signifier une paupérisation des personnes concernées, appelle une vigilance particulière.

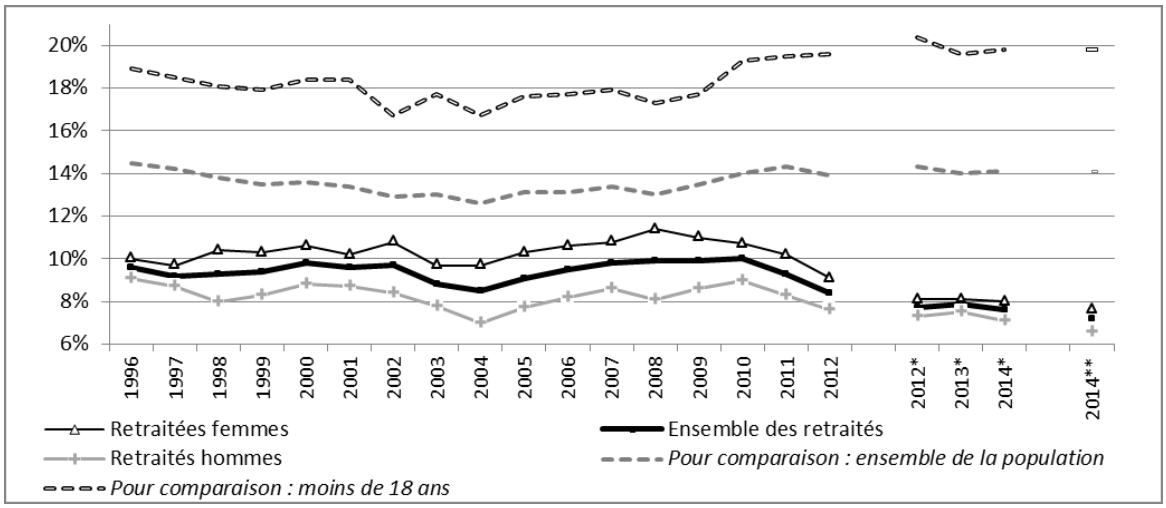
Ce constat est à rapprocher des évolutions récentes et futures du minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées) au regard de celles des minima de pension

[48] Les données présentées ici, calculées par la DREES en 2015, n'ont pas été réactualisées depuis le rapport du comité de suivi de juillet 2015.

(minimum contributif au régime général et dans les régimes alignés, minimum garanti dans la fonction publique). Les revalorisations successives du minimum vieillesse[49], dont une nouvelle revalorisation a été annoncée pour 2018, ont contribué progressivement à rapprocher ces montants, dans un contexte où les pensions, indexées sur les prix, ont été quasiment gelées ces dernières années, en raison de la très faible inflation.

Aujourd'hui cependant, le taux de pauvreté de l'ensemble des retraités[50], est inférieur de près de 6 points à celui de l'ensemble de la population (8% contre 14%). Il est même en diminution ces dernières années, en raison de la légère baisse constatée du niveau de vie médian de la population.

Graphique n° 15 : Évolution du taux de pauvreté des retraités (1996-2014)



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.24 (p.93).

[49] Justifiées notamment par le fait que les retraités les plus anciens ont reçu des pensions significativement plus faibles que les retraités des générations les plus jeunes.
[50] Proportion de personnes dont le niveau de vie se situe en dessous du seuil de pauvreté, défini comme égal à 60% du niveau de vie médian.

L'analyse de ces éléments conduit le comité de suivi à estimer que, en l'état, le système de retraite continue d'assurer <u>un taux de remplacement</u> conforme aux objectifs définis par la loi, pour les personnes dont la trajectoire de carrière est proche du cas type du salarié relevant du régime général. Cette situation devrait se maintenir au cours des dix prochaines années. A plus long terme, cet objectif ne serait pas atteint dès lors que la croissance annuelle de la productivité serait supérieure à 1,3%.

Comme il l'a indiqué dans ses précédents avis, le comité considère que la variabilité des taux de remplacement selon les scénarios de croissance paraît de nature à fragiliser l'adhésion de nos concitoyens au système, ce qui justifie une réflexion active sur des modes d'indexation qui pourrait rendre la trajectoire du système moins sensible à l'évolution de la croissance.

Le comité constate qu'aujourd'hui le <u>niveau de vie</u> des retraités continue, en moyenne, à s'améliorer par rapport au reste de la population et que l'objectif d'un niveau de vie satisfaisant des retraités reste à ce jour assuré par le système de retraite.

Le taux de pauvreté des retraités, inférieur à celui de la population totale, illustre la capacité du système à atténuer, au moment de la retraite, les écarts de revenus constatés au cours de la carrière. Il existe cependant de très faibles retraites notamment pour les générations les plus anciennes qui conduisent régulièrement à des revalorisations du minimum vieillesse. Le fait que celui-ci se rapproche du minimum de pension doit conduire à une certaine vigilance pour que les pensions de ceux qui ont eu une carrière complète au SMIC soient sensiblement supérieures par rapport au minimum vieillesse.

Toutefois, dès 2020 et quel que soit le scénario de croissance, une divergence d'évolution entre les revenus des actifs et des retraités devrait être constatée mais resterait supérieur, en moyenne, jusqu'au début des années 2030. Un risque de pauvreté chez certains retraités appelle, pour l'avenir, une attention particulière.

A ce sujet, le jury citoyen auprès du comité a observé que le haut niveau de vie relatif des retraités était le signe que le système de retraite français remplissait bien ses objectifs d'équité et de solidarité. Il a fait part de sa préoccupation face à la dégradation annoncée de ce niveau de vie, dans un contexte où les évolutions sociales et sociologiques tendent à alourdir les charges de famille pesant sur les jeunes retraités.

Les observations du comité appelant à un approfondissement des travaux sur les modifications possibles des règles d'indexation des droits acquis en cours de carrière ont conduit certaines administrations économiques à initier des études. Celles-ci sont néanmoins encore à un stade préliminaire[51].

[51] Sur la variabilité des systèmes d'indexation dans les pays européens, voir note du COR « La revalorisation des pensions et des droits à la retraite : problématique et résultats de projection », document n°6 de la séance plénière du 11 février 2015.

3. Objectif de traitement équitable des assurés

L'objectif d'un traitement équitable des assurés « au regard de la durée de leur 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 » est précisé au deuxième alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

Pour évaluer le respect de cet objectif, trois critères sont retenus : l'équité entre générations, l'équité entre sexes et l'équité entre régimes.

Le comité a par ailleurs souhaité cette année s'attarder sur la question de la pénibilité, suite à la publication de premières données relatives à la montée en charge du compte personnel de prévention de la pénibilité.

3.1. L'équité entre générations

Analyser l'équité entre générations nécessite de comparer les efforts contributifs réalisés par chaque génération (permettant d'évaluer sa contribution au financement du système) avec les avantages qu'elle en retire, afin notamment de s'assurer que les réformes conduites depuis la fin des années 80 n'ont pas sensiblement pesé davantage sur certaines que sur d'autres.

Pour ce faire, le comité de suivi des retraites retient l'approche proposée par le COR dans son rapport annuel, en analysant l'équité selon quatre dimensions, présentées dans le tableau suivant.

Tableau n° 9 : Mesures de l'équité entre générations

	Composantes	Indicateurs
Avantages retirés du système de retraite	Montant de la pension	Taux de remplacement à la liquidation
		Niveau de vie moyen des retraités rapporté à la population
	Durée de la retraite	Durée moyenne de versement de la pension
Effort contributif	Taux de prélèvement	Taux de cotisation moyen pour la retraite sur l'ensemble de la carrière
	Durée de carrière	Durée moyenne de carrière

Les indicateurs relatifs aux taux de remplacement et au niveau de vie des retraités ayant déjà été présentés dans la première partie de ce rapport, les développements suivants s'attacheront à analyser les questions de durée de retraite, de taux de prélèvement et de durée de carrière. Ils s'appuieront, autant que possible, sur deux estimations : celle de la moyenne de l'ensemble des assurés d'une même génération et celle du cas type d'un salarié non cadre du secteur privé présentant une carrière complète.

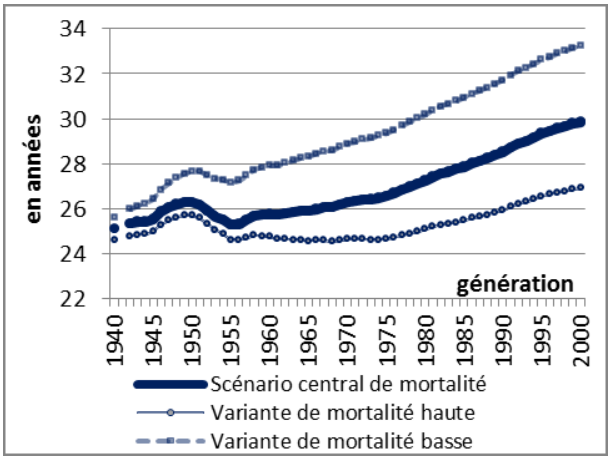
3.1.1. Durée de versement de la pension

La durée de versement de la pension, qui correspond au nombre d'années passées en retraite, se mesure en calculant l'écart entre l'espérance de vie de chaque génération (calculée à 60 ans pour ne prendre en compte que les assurés atteignant l'âge de la retraite) et l'âge moyen de départ à la retraite de la génération.

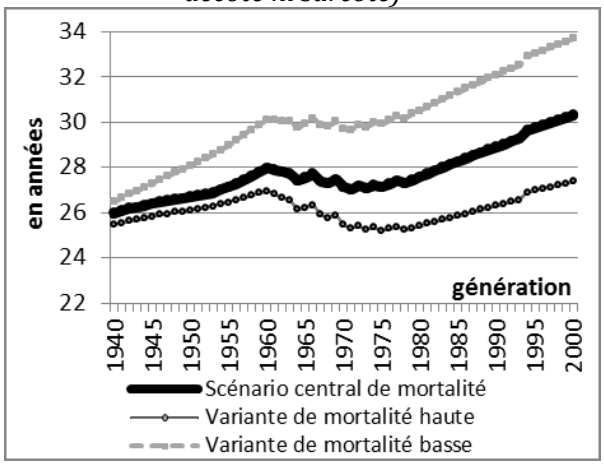
Les graphiques ci-dessous présentent la durée de retraite en nombre d'années selon trois scénarios de mortalité élaborés par l'INSEE, en moyenne pour chaque génération et dans le cas type d'un salarié non cadre. Ces données ont été assez nettement modifiées cette année notamment à la suite de la révision des projections démographiques de l'INSEE qui ont revu à la hausse les prévisions d'espérance de vie.

Graphique n° 16 : Durée de retraite en nombre d'années

Moyennes par génération



Cas type de non-cadre du privé (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote)[52]



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figures 2.34 (p.109)

Dans le scénario central de mortalité, la durée de retraite s'établit désormais autour de 26 ans en moyenne (jusqu'à la génération 1975) puis progresse de manière linéaire jusqu'à 28,5 ans pour la génération 1990 et atteint 29,8 ans pour la dernière génération analysée (née en 2000).

Les évolutions de la durée de retraite s'expliquent par la combinaison des effets des âges de départs en retraite et de l'espérance de vie. Ainsi, pour les générations nées avant 1951 (pour la plupart déjà parties en retraite), la hausse constatée tient à l'augmentation de l'espérance de vie, alors que ces générations n'étaient pas concernées par la réforme de 2010 décalant les âges de départ en retraite. La chute de la durée de retraite entre les générations 1951 et 1955 tient, au contraire, au fort impact du décalage des âges de départ, qui a plus que compensé les effets de l'augmentation de l'espérance de vie (l'âge moyen passant de 60 ans et 8 mois pour les personnes nées en 1950 à 62 ans en moyenne pour celles nées en 1955).

Pour les vingt générations suivantes nées après 1955 (n'ayant donc encore, dans leur grande majorité, pas liquidé leur pension), la durée de retraite devait, dans les précédentes

[52] Il est rappelé que l'individu présenté dans ce cas-type peut bénéficier d'un départ précoce grâce au dispositif carrières longues.

projections du COR, rester très stable, autour de 26 ans, en raison de l'absorption de la hausse de l'espérance de vie par les effets de l'allongement de la durée de cotisation à 43 ans (jusqu'à la génération 1975, dernière génération à connaître les effets de la montée en charge). Néanmoins, les prévisions du COR anticipent désormais une croissance continue (mais faible) de la durée de retraite à compte de 1955, en raison de la révision à la hausse de l'espérance de vie (dont l'effet est désormais supérieur à celui de l'allongement de la durée de cotisation).

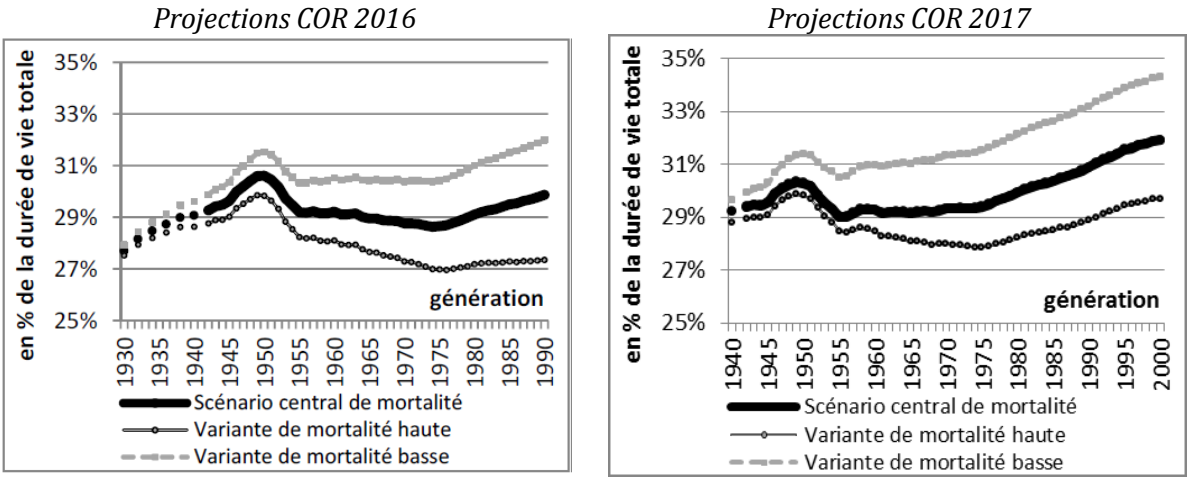
Pour les plus jeunes générations, la durée de retraite devrait ensuite augmenter plus rapidement pour atteindre près de 29,8 ans pour la génération née en 2000 : à compter de la génération 1973, les dernières réformes des retraites auront achevé leur effet, l'âge moyen de départ devrait se stabiliser légèrement en dessous de 64 ans et seul subsistera, à législation constante, l'effet de la hausse prévisible de l'espérance de vie.

Dans le cas type d'un salarié non cadre du privé, la tendance est relativement similaire mais présente néanmoins des particularités :

- Le cas type, ayant commencé à travailler plus jeune que la moyenne des affiliés, a une durée de retraite supérieure à celle de l'ensemble de leur génération.
- L'entrée en vigueur des mesures relatives aux carrières longues a davantage concerné ces profils que la moyenne des affiliés, contribuant à amortir très sensiblement l'effet de la réforme de 2010 décalant les âges de départ en retraite. A l'inverse, entre 1960 et 1975, le nombre de salariés concernés par ce dispositif étant appelé à diminuer avec le temps (compte tenu de la hausse progressive de l'âge d'entrée sur le marché du travail), la durée de retraite pourrait tendre à diminuer légèrement, avant de connaitre une nouvelle hausse similaire à la celle de l'ensemble de sa génération à partir de 1975.

Si ces évolutions traduisent, dans l'ensemble, l'impact de la révision à la hausse de l'espérance de vie après 60 dans les prévisions de l'INSEE, il convient notamment de comparer les effets de cette révision au regard de la durée de retraite en proportion de la vie totale en considérant que la mesure de l'équité entre les générations doit porter davantage sur les temps respectifs de vie en activité et en retraite.

Graphique n° 17 : Comparaison des durées de retraite moyennes par génération en proportion de la durée de vie totale - projections 2016 et 2017 du COR



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», Figure 2.25a, p76 et COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», Figure 2.35a, p110

Dans les précédentes projections du COR, la durée de retraite en proportion de la vie totale était stabilisée pendant une trentaine de générations puis repartait à la hausse, à législation inchangée, sans toutefois dépasser le point maximum atteint en 1950 (dernière

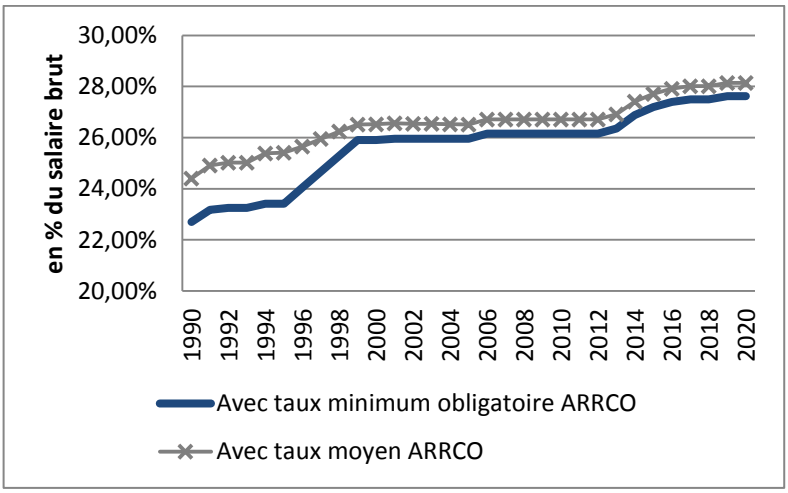
génération non concernée par les réformes des âges et des durées de cotisation intervenues après 2010).

Il apparait désormais que si la phase de stabilisation (autour de 29% de durée relative de retraite) reste toujours prévue, la durée relative devrait repartir très nettement à la hausse à partir des générations 1975 pour dépasser le pic de 1950 (30,3%) à partir de la génération 1984 et continuer à progresser linéairement jusqu'à atteindre 31,9% de la durée totale de vie pour la génération née en 2000.

3.1.2. Taux de cotisation moyen sur l'ensemble de la carrière

Comme le COR le souligne depuis 2015, l'indicateur relatif au taux moyen de cotisation sur l'ensemble de la carrière ne peut être correctement reconstitué en moyenne par génération, en raison d'un manque de données en provenance de la plupart des caisses de retraites. C'est pourquoi seul l'indicateur relatif au cas type d'un salarié non cadre du privé est ici présenté.

Graphique n° 18 : Taux de cotisation annuel pour la retraite du cas type de non cadre du privé



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016», figure 2.3 (p.41)

A compter de 2019, sous l'effet des augmentations déjà actées, **le taux de cotisation légal sous le plafond de la sécurité sociale sera, à législation constante, de 27,6% du salaire brut, ce qui est proche du seuil de 28%[53] au-delà duquel le comité de suivi des retraites ne peut recommander d'augmentation des taux de cotisation**. Cet indicateur étant construit conventionnellement en fonction de la législation, aucune réforme relative aux taux de cotisation n'étant intervenue en 2016, il est inchangé par rapport à l'année dernière.

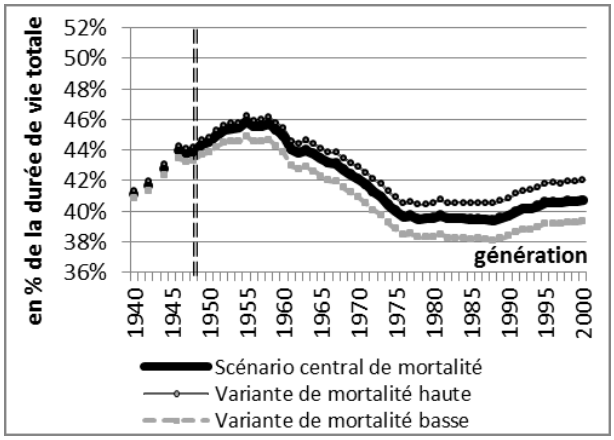
[53] Article D.114-4-0-13 du code de la sécurité sociale : « Les recommandations du comité de suivi des retraites mentionnées au II de l'article L. 114-4 ne peuvent tendre à augmenter au-delà de 28 % la somme des taux de cotisation d'assurance vieillesse assises sur les rémunérations ou gains pour un salarié non cadre, à carrière ininterrompue, relevant du régime général d'assurance vieillesse et d'une institution de retraite complémentaire mentionnée à l'article L. 921-4 et dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires. »

3.1.3. Durée moyenne de carrière

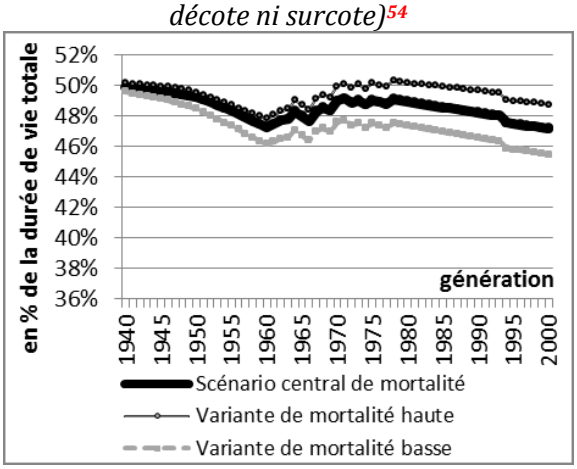
Pour mesurer la durée de carrière, troisième indicateur permettant d'évaluer l'équité du système entre générations, le COR retient une acception large, celle de la durée validée pour la retraite, qu'il s'agisse des trimestres réellement cotisés mais également des périodes assimilées (validées au titre du chômage, de la maladie, etc.) et des majorations d'assurance (notamment pour enfants). La durée moyenne de carrière est calculée par le COR en proportion de la durée de vie totale.

Graphique n° 19 : Durée de carrière en proportion de la durée de vie totale

Moyennes par génération



Cas type de non-cadre du privé (départ à la retraite au taux plein au régime général sans décote ni surcote)[54]



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.37 (p.117)

Les données relatives à la moyenne par génération et au cas type du salarié non cadre du privé divergent sensiblement par construction.

En effet, le cas type du salarié non cadre du privé est une évaluation normée projetant la durée de carrière d'un individu ayant eu une carrière complète : par construction, la durée de carrière diminue proportionnellement à la durée de vie totale sous l'effet de la hausse de l'espérance de vie[55] jusqu'aux générations de la fin des années 1950, puis interviennent des fluctuations et une baisse progressive mais lente, sous l'effet combiné des allongements de durée de cotisation et du décalage des bornes d'âge, qui viennent compenser la hausse de l'espérance de vie jusqu'à ce que leurs effets soient pleinement entrés en vigueur et que la hausse de l'espérance de vie soit le seul facteur, pour les générations les plus jeunes, à faire effet.

A l'inverse, l'évolution de la moyenne par génération, tous régimes confondus, prend en compte à la fois l'effet des mesures de réformes des régimes, mais aussi, voire surtout, l'effet du contexte économique (hausse importante du taux d'activité des femmes, entrées plus tardives dans l'emploi). Les durées validées devraient croître jusqu'aux générations nées à la fin des années 1950, avant de diminuer progressivement jusqu'aux générations nées vers 1975 (effet des entrées plus tardives dans l'emploi) puis d'augmenter légèrement et de se stabiliser pour les générations nées après 1990.

---

[54] Il est rappelé que l'individu présenté dans ce cas-type peut bénéficier d'un départ précoce grâce au dispositif carrières longues.

[55] L'espérance de vie prise en compte pour le cas-type du salarié non-cadre du privé étant la même que celle de l'ensemble de la population.

3.2. La prise en compte de la pénibilité

Le comité de suivi a examiné, conformément à la mission que lui confie l'article L. 114-4 du code de la sécurité sociale, la situation du système de retraite au regard de la prise en considération de la pénibilité au travail.

Le cadre juridique est déterminé par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, qui a créé un droit à départ en retraite anticipé à 60 ans au lieu de 62 ans pour les salariés justifiant d'une incapacité permanente imputable à leur travail[56], et la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, qui a créé un nouveau système de « compte personnel de prévention de la pénibilité » (C3P).

Le C3P concerne les salariés affiliés au régime général ou au régime agricole, disposant d'un contrat de travail d'une durée supérieure ou égale à un mois et remplissant les conditions d'exposition à dix facteurs de risque identifiés[57] et classés en trois catégories : les contraintes physiques marquées, les environnements physiques agressifs et certains rythmes de travail.

L'exposition aux facteurs de risques, au-delà des seuils, pendant une année civile entière, permet d'acquérir 4 points pour un facteur de risque (huit en cas d'exposition à plusieurs facteurs). Le salarié pourra ensuite utiliser ses points soit pour suivre une formation lui permettant d'occuper un emploi moins pénible, soit pour financer un passage à temps partiel, soit pour partir à la retraite de façon anticipée grâce à une majoration de la durée d'assurance.

Le système retenu valorise la formation ; les 20 premiers points acquis par les salariés exposés sont, en effet, obligatoirement dédiés à la formation. L'intérêt porté à cette orientation est un point important car il s'agit d'abord d'encourager les reconversions de façon à diminuer l'exposition aux risques.

Le financement du C3P est assuré par un établissement public financé par une cotisation générale, à laquelle sont soumis tous les employeurs entrant dans le champ d'application du compte, et à une cotisation spécifique versée uniquement par les employeurs dont des salariés sont exposés au-delà des seuils définis par les textes. Ce fonds versera à la CNAV un montant forfaitaire pour chaque trimestre de majoration d'assurance.

La mise en œuvre du dispositif pénibilité a connu des difficultés notamment du fait de fortes oppositions manifestées par certaines organisations patronales et entreprises. Ainsi, de 2015 jusqu'au 1er juillet 2016, le C3P ne s'est appliqué qu'à quatre facteurs de pénibilité[58].

Pour faciliter la mise en œuvre de ce dispositif, la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a renforcé la dimension collective de l'appréciation des situations type d'exposition et a supprimé l'obligation pour l'employeur de remplir une fiche individuelle de prévention des expositions issue de la loi de novembre 2010. Elle a donné un rôle particulier aux branches professionnelles en leur confiant la responsabilité d'élaborer des référentiels professionnels de branche ayant vocation à identifier les métiers, les postes ou situations de travail exposés à la pénibilité. A ce jour, 13 référentiels de branche ont été homologués et, fin

---

[56] L'incapacité permanente résultant d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entrainé des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle doivent être au moins égales à 20% ou au moins égales à 10% et inférieur à 20% sous certaines conditions (exposition de 17 ans à des facteurs de risques professionnels, durée d'assurance de 68 trimestres cotisés et avis favorable d'une commission en cas d'accident du travail).

[57] Des études ont montré que l'exposition à ces facteurs induit une diminution de l'espérance de vie. Cf. Yannick Moreau, « Nos retraites demain : équilibre financier et justice - Rapport de la Commission pour l'avenir des retraites », juin 2013, p.169.

[58] La montée en charge du dispositif est décrite dans plusieurs documents et notamment dans ceux de la séance plénière du COR du 23 novembre 2016.

2016, un seul accord de branche avait été étendu. Cependant, certaines branches ont engagé des travaux significatifs.

Le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, en cours de discussion au Parlement, permet au Gouvernement de modifier les règles de prise en compte de la pénibilité au travail[59]. Sans attendre la mise en place d'une mission d'examen, un moment envisagée par le Gouvernement, il a communiqué dans une lettre adressée aux partenaires sociaux, le 8 juillet 2017, ses nouvelles orientations.

Pour six facteurs de pénibilité[60], les mesures mises en place devraient rester inchangées. Pour les autres [61], pour lesquelles la mesure de la pénibilité est plus difficile[62], le dispositif prévu par la loi de 2014 sera modifié. Les salariés bénéficiaires seraient ceux pour lesquels une maladie professionnelle a été reconnue avec un taux d'incapacité permanente supérieur à 10%. Ces salariés bénéficieraient d'un départ anticipé au titre de la pénibilité de 2 ans.

Les cotisations prévues par la loi de 2014 seraient supprimées et le financement des droits reconnus par le nouveau dispositif serait organisé dans le cadre de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP). Il est explicitement prévu que des actions de prévention seront encouragées par la possibilité de prendre en compte les actions et les efforts décrits dans des accords collectifs. Le Gouvernement encourage d'ailleurs les branches et les entreprises à mener des négociations relatives à la prévention. Ce nouveau dispositif qui aura pour nom « compte professionnel de prévention » devrait entrer en vigueur à compter de l'année 2018.

Cette lettre est très récente et il serait prématuré de porter une appréciation trop précise à ce jour.

Le comité observe que cette question a fait l'objet de très longues discussions avec les partenaires sociaux après la loi de 2003 sur les retraites, puis de mesures prises successivement dans la loi de 2010, dont l'impact est resté très faible, et enfin dans la loi de 2014 sur les retraites puis dans une loi de 2015.

Le comité attire l'attention sur plusieurs éléments relatifs d'une part à la conception du dispositif et d'autre part à l'importance de la formation.

En ce qui concerne la conception du dispositif, il y a une différence certaine entre le dispositif du C3P, qui vise à prendre en compte *a priori* le risque statistique pour l'espérance de vie et la qualité de la vie à la retraite de l'exposition aux facteurs de pénibilité, et le nouveau dispositif, qui reposerait sur le constat médical d'une dégradation de l'état de santé, *a posteriori*. Ce dispositif apparait moins cohérent avec l'objectif initialement visé mais l'appréciation d'ensemble, qui ne peut être portée aujourd'hui, devra tenir compte, d'une part, de ce que certains facteurs de pénibilité sont plus difficiles à mesurer que d'autres et, d'autre part, qu'il retiendra une adhésion suffisante des partenaires sociaux..

---

[59] « Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi pour modifier les règles de prise en compte de la pénibilité au travail, en adaptant les facteurs de risques professionnels mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail, les obligations de déclaration de ceux-ci, les conditions d'appréciation de l'exposition à certains de ces facteurs, les modes de prévention, les modalités de compensation de la pénibilité ainsi que les modalités de financement des dispositifs correspondants ».

[60] Activités en milieu hyperbare, travail de nuit, travail répétitif, travail en équipes successives alternantes, exposition au bruit et aux températures extrêmes.

[61] La question de la prévention des risques chimiques doit faire l'objet d'une réflexion spécifique.

[62] Manutention manuelle de charges, postures pénibles, vibrations mécaniques, risques chimiques.

En ce qui concerne les mesures prévues, le comité attire l'attention sur plusieurs éléments relatifs à la formation :

- pour les six facteurs de risque dont la prise en compte demeure inchangée, l'orientation de la loi de 2014 a été de mettre l'accent sur des droits à formation, permettant notamment une évolution dans le métier si nécessaire ou un changement professionnel en cours de carrière, de façon à éviter que la prolongation de métiers exercés dans des conditions difficiles débouche sur les maladies professionnelles, rendant impossible la poursuite de l'activité. Pour ces six facteurs, l'attention paraît devoir se porter aujourd'hui sur la mise en place effective des formations nécessaires, de façon que les droits acquis par les salariés permettent réellement les progrès attendus ;
- pour les autres facteurs, la branche AT-MP a une expérience dans le domaine de la prévention des risques professionnels qui peut être précieuse. Le volet formation pourrait conserver une place importante, si les branches et les entreprises négocient les accords ainsi que le Gouvernement les y encourage, et si ces accords comportent des actions de formation. Cette éventualité qui n'est pas aujourd'hui démontrée peut devenir une réalité au prix d'actions persévérantes de la part des partenaires sociaux dans les entreprises et les branches et d'une évolution de la branche AT-MP dont le rôle se trouvera sur certains points modifié.

3.3. L'équité entre les sexes

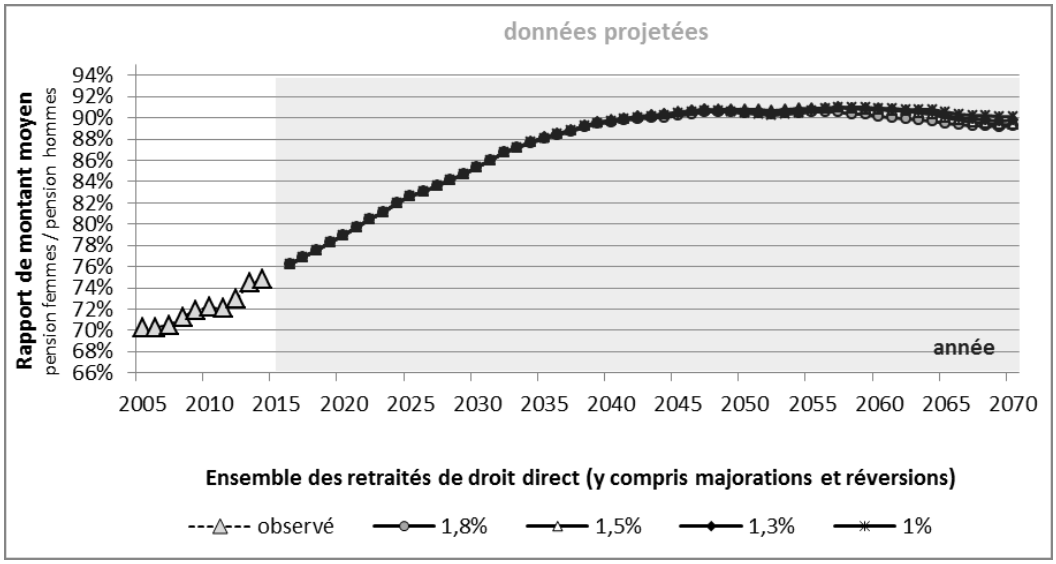
L'équité du système de retraite entre les sexes peut se mesurer d'après les mêmes indicateurs que ceux relatifs à l'équité entre générations (niveau de pension, durée de retraite et durée de carrière). On compare ainsi les résultats pour les hommes et pour les femmes au sein d'une même génération mais aussi les projections.

On notera ici que la révision des projections démographiques de l'INSEE conduit à réduire significativement les écarts entre les espérances de vie à 60 ans des hommes et des femmes. Ainsi, par rapport aux prévisions de 2010, l'espérance de vie des hommes devrait augmenter plus rapidement (+0,2 an en 2020, +1,7 ans en 2060). A l'inverse, celle des femmes est revue à la baisse en 2020 (-0,1 ans par rapport aux précédentes projections démographiques) et n'augmente que marginalement en 2060 (+0,3 an).

3.3.1. Comparaison du niveau des pensions

Le premier critère en matière d'équité amène à comparer le niveau moyen brut des pensions versées aux femmes en proportion de celle des hommes.

Graphique n° 20 : Montant brut moyen des pensions des femmes rapportées à celui des hommes



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.40 (p.125)

Le graphique ci-dessus projette le montant brut moyen de la pension perçue par les femmes (en prenant notamment en compte les pensions de réversion et les majorations pour trois enfants ou plus) en pourcentage de celle perçue par les hommes.

On y lit qu'en 2014, la pension des femmes s'élevait en moyenne à 75% de celle des hommes, un niveau en augmentation continue. En dix ans, ce taux a augmenté de 4,6 points. Il devrait continuer à croître de manière continue jusqu'à la fin des années 2050 pour atteindre, selon les scénarios macroéconomiques, entre 90% et 91%. Ainsi, en cinquante ans, l'écart de pension moyenne entre hommes et femmes, actuellement de 25 points, pourrait être ramené à une dizaine de points, soit une amélioration notable mais un écart qui reste néanmoins conséquent, en raison de différences persistantes de carrières professionnelles (en raison des écarts de rémunérations perçues tout au long de leur carrière, alors qu'à terme les femmes auront des durées d'activité validées plus longues que celles des hommes).

Il convient toutefois de noter que ces projections, qui prennent désormais en compte les évolutions sur la période 2060-2070, laissent apparaître, pour la première fois, une perspective de dégradation, à compter de 2060, de ce ratio. Ceci tient principalement à une prévision de diminution des pensions de réversion touchées par les femmes pour deux raisons : d'une part l'allongement de l'espérance de vie des hommes, nettement plus importante que celle des femmes, devrait décaler d'autant le moment où les femmes commenceraient à percevoir leur pension de réversion, d'autre part l'augmentation moyenne de la pension de droit direct des femmes pourrait entraîner, à législation constante, le dépassement des seuils actuels de ressources existant dans certains régimes pour bénéficier de ces pensions de réversion.

Les droits familiaux et pensions de réversion bénéficient en effet davantage aux femmes et contribuent, nettement, à réduire les écarts de niveau de pension entre hommes et femmes. Ainsi, pour la génération née en 1950, alors que les pensions de droit direct des femmes représentent 61% de celles des hommes, les droits acquis au titre des pensions de réversion et des majorations pour trois enfants augmentent ce ratio de 13,8 points, le faisant atteindre 74,8%. Ce taux de 61% reflète, d'une part, les écarts de salaires entre hommes et femmes et, d'autre part, les effets de taux d'activité plus faibles et de carrières féminines davantage incomplètes.

Les écarts entre niveaux de vie des retraités femmes et hommes sont cependant moindres que les écarts entre niveaux de pensions des unes et des autres. Ainsi, alors que la pension moyenne des femmes représentait environ 75% de celle des hommes au début des années 2010, leur niveau de vie moyen oscillait entre 95% et 96% de celui des hommes.

3.3.2. Comparaison des durées de retraite

La comparaison de la durée de retraite est le deuxième indicateur en matière d'équité femmes-hommes à prendre en considération. Cette durée moyenne de retraite des femmes est, en nombre d'années, très sensiblement supérieure à celle des hommes, et l'écart aurait tendance à s'accroitre 1985, avant de se resserrer légèrement : l'écart avoisinerait 4 années de retraites pour la génération 1930, près de 5 ans pour la génération 1985 pour diminuer à 4,8 pour la dernière génération étudiée (2000).

Cette durée plus longue, qui trouve principalement son origine dans le fort écart d'espérance de vie entre les femmes et les hommes à 60 ans (4,4 ans constatés en 2016), se retrouve quand on compare la durée moyenne de retraite relative à l'espérance des femmes rapportées à celles des hommes. Ainsi, en tenant compte des différences d'espérance de vie entre sexes, on constate que l'écart pourrait atteindre un maximum (115%) pour les générations nées entre 1975 et 1985, avant de se resserrer à nouveau (113%) sous l'effet d'une part de l'allongement plus rapide de l'espérance de vie des hommes et d'autre part d'un resserrement de l'âge de départ en retraite entre les hommes et les femmes.

Néanmoins, cet écart doit être relativisé : l'équité doit s'analyser à l'aune non seulement de l'espérance de vie dans son ensemble, mais aussi à l'aune de l'espérance de vie « en bonne santé »[63]. Pour cela, le COR s'appuie sur un indicateur d'espérance de vie sans incapacité élaboré au niveau européen par l'EHLEIS[64]. Il en conclut que, sur les quatre années de retraite supplémentaire dont disposent les femmes, en moyenne, seule une année (soit 25%) correspondrait à une période sans limitation d'activité, le reste du temps se partageant pour moitié entre des périodes avec limitation modérée et d'autres avec une limitation sévère d'activité. Ces données sont inchangées depuis l'année dernière.

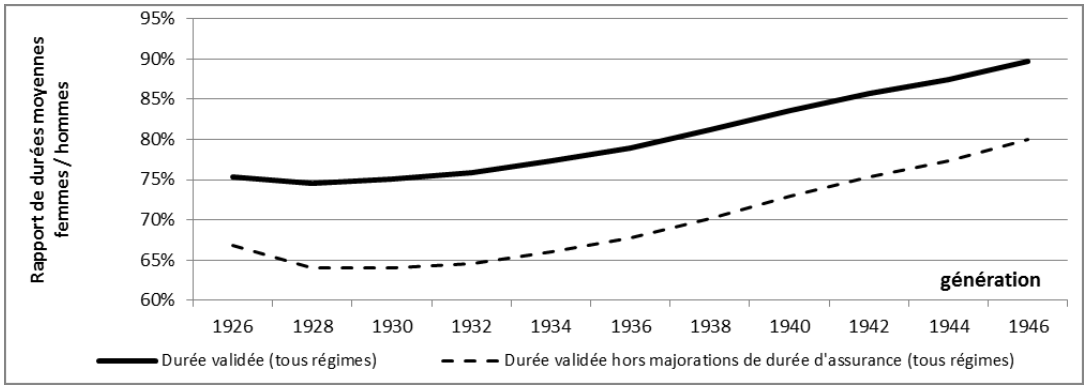
3.3.3. Comparaison des durées de carrière

La durée de carrière est le troisième indicateur à prendre en considération. En la matière, on constate que l'allongement de la durée des carrières des femmes a contribué à faire converger leur durée de carrière vers celles des hommes.

---

[63] Comme le souligne l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.
[64] *European Health and Life Expectancy Information System*.

Graphique n° 21 : Durée moyenne validée tous régimes des femmes rapportée à celle des hommes



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», figure 2.46 (p.130)

La proportion de carrières complètes à la liquidation est passée de 40% à 56% des pensions liquidées par les femmes entre la génération née en 1926 et la génération née en 1946, quand cette proportion ne progressait pour les hommes que de 70% à 78%. Cette augmentation a permis de faire passer, en 20 ans, la durée moyenne de carrière des femmes de 75% (génération née en 1926) à 90% (génération née en 1946) de celle des hommes. Il convient cependant de noter que ce rapprochement résulte de l'amélioration des carrières des femmes mais aussi des majorations de durée d'assurance et de l'assurance vieillesse des parents au foyer, qui sont ici intégrées aux calculs.

Le COR dispose de données limitées pour modéliser l'évolution des durées de carrière des générations qui ne sont pas encore parties à la retraite. En s'appuyant sur celles du régime général, il prévoit que la durée moyenne de carrière des femmes devrait continuer à progresser plus rapidement que celle des hommes et la dépasser durablement (majorations de durée d'assurance incluses) à compter de la génération née en 1955 : elle en représenterait 102% à la génération née en 1990.

Ces données méritent d'être affinées, afin de préciser les effets respectifs des majorations de durée d'assurance et de l'évolution des carrières des femmes. Dans son avis rendu en juillet 2015, le comité de suivi avait souligné la contribution importante, mais inégale selon les régimes, des droits familiaux à la réduction de ces écarts entre hommes et femmes. Il avait souligné leur forte dépendance à la situation des femmes sur le marché du travail et constaté que, malgré les efforts fournis en matière d'égalité professionnelle, le rythme de réduction des écarts (en termes de salaires et de déroulement de carrière) était faible, rendant ces dispositifs encore nécessaires, sous des formes qui pourraient être adaptées, à moyen et long terme[65].

3.4. La comparaison des droits à pension entre régimes

La mesure de l'équité du système de retraite entre les différents régimes est sans doute la plus délicate. Elle conduit à comparer des régimes qui présentent des différences importantes

[65] Des propositions de réforme ont été formulées pour les avantages familiaux notamment par la Commission pour l'avenir des retraites (*in* « *Nos retraites demain : vers l'équilibre financier et la justice* », juin 2013), pour les pensions de réversion par la Cour des comptes (*in* « *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* », septembre 2015).

au regard de leurs paramètres (les règles de cotisation et de liquidation différant parfois sensiblement) qu'au regard des déroulements de carrière de leurs assurés.

Si une stricte comparaison entre régimes « toutes choses égales par ailleurs » n'est pas possible, on peut néanmoins s'employer à retraiter les différentes données pour se rapprocher de l'esprit des indicateurs définis par la loi. Pour cela, les mêmes critères d'analyse sont utilisés pour mesurer l'équité entre régimes au regard d'une part des droits acquis au titre des droits à pension (montant de la pension, taux de remplacement, âges de départ en retraite) et d'autre part de l'effort contributif fourni.

Par ailleurs, pour la première fois en 2017, le COR a conduit des travaux spécifiques relatifs à l'évolution des taux de primes dans la fonction publique, lui permettant d'affiner les éléments de comparaison entre les trajectoires des pensions (montant de pensions et taux de remplacement) entre les salariés du secteur privé (régime général et régimes complémentaires)et la fonction publique. Ces travaux apportent un éclairage complémentaire précieux.

3.4.1. Des difficultés méthodologiques qui conduisent à écarter les comparaisons des efforts contributifs

La comparaison des efforts contributifs entre régimes est particulièrement mal aisée, en raison tout d'abord de la variété des règles de financement des différents régimes. La grande disparité des structures de ressources dont disposent les régimes rend en effet inopérante la seule comparaison des taux de cotisation sociales (salariales et patronales). En effet, de nombreux régimes sont intégrés financièrement avec le régime général, ou disposent de ressources fiscales, de subventions de l'État ou de transferts (notamment au titre de la compensation démographique).

Par ailleurs, la divergence des assiettes de cotisation, particulièrement forte concernant les professions indépendantes ou les fonctions publiques (absence de prise en compte des primes, régime additionnel – RAFP – excepté), crée une seconde difficulté car un taux de cotisation plus élevé dans un régime ne signifie pas nécessairement un effort contributif supérieur pour ses assurés si ce taux est appliqué à une assiette plus étroite[66].

Enfin, les régimes peuvent se trouver à des niveaux de leur évolution démographique variables ; c'est ainsi que le régime général, par exemple, voit le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants évoluer plus lentement mais jusqu'à une date plus tardive que les régimes de la fonction publique.

3.4.2. Comparaison sur les âges de départ

Faute de données systématiques et complètes par régimes et en raison de la difficulté liée à l'analyse des carrières des polypensionnés, on analysera ici les âges de départ en retraite et non les durées de carrière.

Un objectif de convergence des paramètres de retraites entre les régimes de fonctionnaires et les régimes de salariés du privé a été continuellement poursuivi depuis 2003.

---

[66] Le COR propose dans son dernier rapport une évaluation de taux de prélèvements d'équilibre par régime, calculés en neutralisant les différences d'assiettes, de ressources, de situation démographique. Cf. COR, *«Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2016»,* pages 102 et s. et notamment la figure 3.4.

Désormais, les règles concernant les âges de départ, exception faite des règles d'âge relatives aux militaires, aux catégories actives de la fonction publique et des régimes spéciaux[67], les durées de cotisation, les taux de cotisation salariale sont aujourd'hui largement harmonisées. Des écarts subsistent substantiellement en matière de droits familiaux et conjugaux[68]. L'annexe n°1 détaille, pour sa part, les règles relatives aux départs anticipés dans les différents régimes.

On soulignera néanmoins que l'accord AGIRC-ARRCO d'octobre 2015 pourrait contribuer à terme à la résurgence d'un écart sur les âges effectifs de départ entre public (sédentaires) et privé. En créant un dispositif de bonus-malus visant à encourager les salariés à décaler la liquidation de leur pension au régime complémentaire, l'accord AGIRC-ARRCO pourrait pousser une partie des salariés du secteur privé à se maintenir en activité et donc à décaler, de ce fait, leur date de liquidation de pension au régime de base.

Les données comparatives des âges de départ en retraite par régimes n'ont pas été réactualisées par le COR dans son rapport de juin 2017. Certains éléments pourraient toutefois être réactualisés en octobre 2017.

La comparaison des âges moyens de liquidation des nouveaux retraités par année[69] différenciant la situation des fonctionnaires sédentaires et des catégories actives témoigne de la forte convergence des conditions de départs des fonctionnaires civils sédentaires avec les salariés du régime général.

Parmi les retraités ayant liquidé leur pension en 2014, et en tenant compte pour tous les régimes des règles de départ anticipé, les anciens salariés du régime général sont partis en moyenne à 62,3 ans, quand les fonctionnaires sédentaires affiliés à la CNRACL (fonctions publique territoriale et hospitalière) sont partis à 62,8 ans et ceux de la fonction publique d'État à 62,1 ans. Les catégories actives des fonctions publiques, qui bénéficient de conditions d'âge et de durée de cotisation dérogatoires en raison de situations de travail spécifiques, ont, elles, liquidé leurs pensions autour de 58 ans.

En raison du poids de ces catégories actives, les données comparant les âges moyens de liquidation de l'ensemble de la fonction publique aux autres régimes de retraite sont trompeuses. Pour la génération née en 1948, dernière génération entièrement partie à la retraite, l'âge moyen de liquidation était de 60,4 ans et varie entre 58,7 ans pour la CNRACL, 59 ans pour la fonction publique d'État et 61,1 ans pour le régime général[70]. Ces écarts, de plus de deux ans entre le régime général et les régimes de la fonction publique, ne traduisent pas la situation de l'ensemble des fonctionnaires mais proviennent des dispositions avantageuses régissant les catégories actives.

Cette analyse montre que les analyses sur l'équité entre régimes ne doivent pas ignorer les situations très variées à l'intérieur de chacun des régimes observés.

---

[67] Des évolutions ont eu lieu aussi pour ces catégories, avec des décalages pour les âges de départ. Des décotes s'appliquent de surcroît. Voir à ce sujet le dossier de la séance du COR « *La retraite dans la fonction publique et les autres régimes spéciaux* », 25 mai 2016.

[68] Voir, pour une présentation des écarts entre régimes, les rapports publiés en 2015 par le Haut Conseil de la famille sur les droits familiaux de retraite (établi par Bertrand Fragonard) et par la Cour des comptes sur les pensions de réversion.

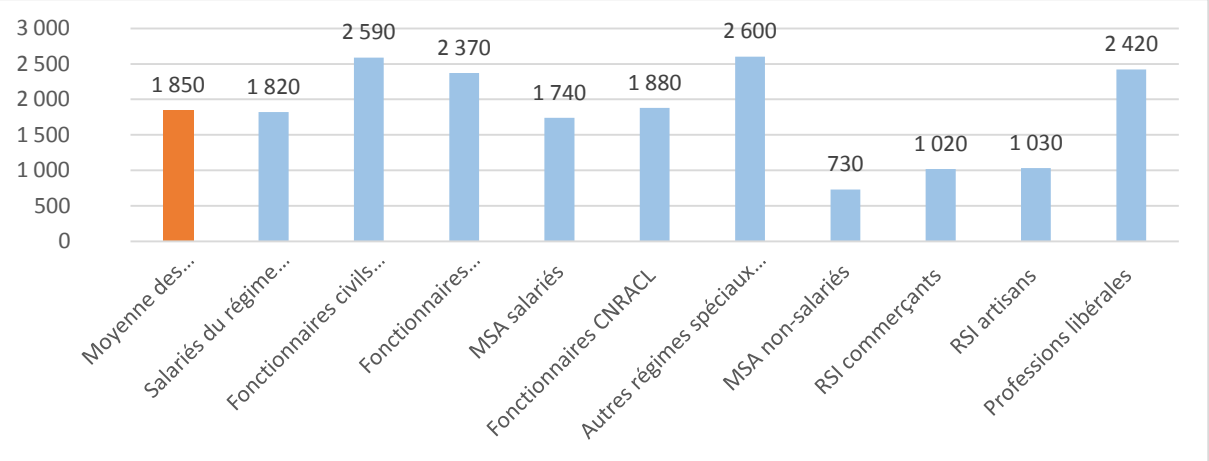
[69] Cet indicateur mélange des individus de plusieurs générations partis en retraite la même année et doit être interprété avec précaution.

[70] Cet âge moyen s'établit autour de 60,6 ans pour les salariés et exploitants agricoles ainsi que pour les artisans, et de 61,5 ans pour les commerçants.

3.4.3. Comparaison sur les montants de pension

La comparaison des pensions perçues par les seuls mono-pensionnés de droit direct, à laquelle procède le COR, met en lumière des écarts importants entre ressortissants des divers régimes[71]. Les retraites les plus élevées sont perçues par les fonctionnaires d'État, compte tenu notamment de la part importante de personnels qualifiés, les salariés des régimes spéciaux et les professions libérales, quand les plus basses sont perçues par les non salariés du régime agricole et du RSI. On notera néanmoins que les polypensionnés de ces derniers régimes perçoivent des pensions plus élevés de 100 à 300 euros par mois.

Graphique n° 22 : Comparaison du montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct d'un mono-pensionné en 2015



Source : CSR d'après COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017», tableau 2.25 (p.94)

L'interprétation des écarts de montants mensuels de pension perçus par les assurés des différents régimes comprend un biais important. Les montants de pension étant directement corrélés aux niveaux des rémunérations touchées tout au long de la carrière, ainsi qu'à l'assiette de revenus pris en compte pour le calcul des droits[72], la comparaison brute de ces montants est davantage le reflet des écarts de rémunération (liés aux niveaux de qualifications et aux professions concernées) qu'une mesure de l'équité entre les différents régimes.

- *Un indicateur de taux de remplacement net révisé nettement à la baisse en 2017*

La comparaison des taux de remplacement entre régimes permet davantage d'évaluer le respect de l'objectif d'équité entre régimes du système, en neutralisant les effets des rémunérations et des parcours professionnels qui diffèrent fortement entre régimes. Pour procéder à ces analyses comparées entre public et privé, le COR calcule, en vertu des dispositions du décret relatif au comité de suivi des retraites[73], le taux de remplacement au moment de la liquidation d'un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B. Le taux rapporte la moyenne des pensions perçues lors de l'année de liquidation au salaire moyen, primes comprises, de la dernière année d'activité.

---

[71] Cette analyse permet d'éviter les biais de comparaison introduits par la présence plus ou moins importante de polypensionnés dans le régime ou les différences de règles existant en matière de droits familiaux et conjugaux.
[72] Un biais particulièrement important existe dans la fonction publique, compte tenu de l'exclusion des primes de l'assiette, hors RAFP.
[73] Décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites.

Pour effectuer ce calcul, le COR construit un cas type de fonctionnaire de catégorie B sédentaire, en définissant un profil par âge de rémunération tout au long de la carrière (en distinguant le traitement indiciaire et les primes) et en faisant évoluer ce profil au fil des générations.

Une refonte des hypothèses du COR relatives aux trajectoires de rémunération dans la fonction publique a conduit cette année à revoir nettement à la baisse le taux de remplacement du cas-type « agent sédentaire de catégorie B » de la génération 1955.

Le modèle initialement élaboré par le COR présentait des limites, notamment parce qu'il prenait en compte également les agents ayant commencé leur carrière en catégorie C et ayant été promu en catégorie B au cours de leur carrière et que d'autre part il se fondait sur une hypothèse de stabilité de la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires au cours de la carrière, une hypothèse en contradiction avec le constat d'une hausse continue des taux de primes depuis 25 ans.

C'est pourquoi le COR a procédé, cette année, à une refonte de ce cas-type, afin d'affiner son modèle. Cette révision a notamment consisté à mieux identifier les profils « réels » des agents de la fonction publique d'Etat (choisis dans la génération 1950) correspondant au cas-type afin de mieux définir leur trajectoire de rémunération et de pouvoir rapprocher la trajectoire de rémunération du cas-type de la trajectoire réellement constatée. Ce travail a conduit à revoir à la hausse le salaire brut de fin de carrière, mais également la part des primes dans cette rémunération (elle était de 18% dans le précédent modèle, de 24% dans le nouveau).

Les conséquences de cette révision sont non négligeables. Elles conduisent à réévaluer à la baisse le taux de remplacement du cas type. Alors que dans le précédent rapport annuel du COR, le taux de remplacement net pour ce cas type était évalué à 68% à l'âge d'ouverture des droits (61 ans et 7 mois pour la génération 1954), il est désormais évalué à 63,4% (62 ans pour la génération 1955 en raison de la montée en charge de la réforme).

Si ces deux données ne peuvent pas être directement comparées, cette nouvelle évaluation du taux de remplacement à la liquidation du cas-type interpelle quant à leur impact sur les travaux de comparaison du COR relatifs aux règles de liquidation dans le public et le privé.

Des travaux récents du COR[74] avaient en effet mis en lumière, par l'application des règles de liquidation du régime général à des cas-types de fonctionnaires, qu'il n'était pas possible de conclure que les règles de liquidation de l'un ou l'autre des régimes étaient globalement plus favorables à leurs affiliés. Les résultats de l'étude montraient notamment que le cas type de l'agent de catégorie B bénéficierait d'un taux de remplacement supérieur si on lui appliquait les règles du régime général et des régimes complémentaires (taux de remplacement de 73% avec les taux de cotisation moyens ARRCO contre 68% selon les règles de la fonction publique).

Ce taux étant désormais de 63,4% et non plus de 68%, l'écart entre les deux se creuse facialement sensiblement. Il est vraisemblable que la révision de la trajectoire de carrière de rémunération du cas-type aurait également un impact sur la modélisation de l'application des règles du privé sur le profit du cas-type. De ce fait, il est difficile d'inférer, de cette baisse du taux de remplacement du cas type, une dégradation de l'équité entre public et privé. L'écart constaté est toutefois conséquent et mériterait d'être relativisé.

C'est pourquoi, compte-tenu du grand intérêt de ces travaux et de l'importance des conclusions qui peuvent en être tirées, le comité de suivi encourage le COR à poursuivre ses travaux d'une part en rénovant l'ensemble de ses cas-type de la fonction publique, d'autre part

[74] Lettre du COR n°12, « Les différences de retraite entre salariés du privé et fonctionnaires », septembre 2015.

en actualisant ses travaux de septembre 2015 relatifs aux différences de retraite entre public et privé sur la base de ces cas-types rénovés.

3.4.4. Des projections de taux de remplacement dans la fonction publique très dépendantes des hypothèses de taux de prime

Compte tenu de leurs conditions de liquidation (calcul de la pension sur le traitement perçu les six derniers mois hors primes), la projection du taux de remplacement des fonctionnaires dépend essentiellement du niveau atteint par leur seul traitement[75] et non de l'évolution de leurs revenus.

A la demande du COR, la DGAFP a conduit des travaux spécifiques pour mieux connaître cette évolution de la part des primes au périmètre de la fonction publique d'Etat. Ces travaux font apparaitre des niveaux de primes sensiblement divergents selon les fonctions occupées (variant de 11,8% pour un enseignant à 41,9% pour un cadre de catégorie A+). Ils mettent également en avant la croissance continue de ces taux de primes.

Tableau n° 10 : Part des primes moyenne à 55-59 ans dans la fonction publique d'État de 2009 à 2014 (%)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ensemble fonction publique d'État	17,5	18,5	19,4	19,5	19,5	19,6
dont : femmes	15,3	16,0	16,9	16,9	17,0	17,2
dont : hommes	20,0	21,3	22,2	22,3	22,4	22,5
Catégorie B sédentaire	23,5	24,5	25,1	25,5	25,6	25,8
Enseignants catégorie A	11,1	11,2	11,9	11,7	11,4	11,8
Cadre A+	39,0	40,7	42,0	41,7	42,3	41,9
Policier catégorie active (à 50-54 ans)	30,8	31,9	32,2	32,1	31,7	31,7

Source : COR, *«Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017»,* Figure 1.17 (p.30).

Pour la première fois, le COR a intégré, dans ses travaux, des hypothèses variables relatives aux taux de primes ce qui le conduit à réaliser, pour la première fois, un travail de projection des taux de remplacements. Jusqu'alors, le COR se fondait sur une hypothèse conventionnelle de stabilité de cette part des primes dans la rémunération totale des fonctionnaires qui limitait l'intérêt de ces projections. Dans ce nouvel exercice, il procède à des projections de taux de remplacement selon deux hypothèses : la stabilité de la part des primes d'une part, le prolongement de la tendance à la hausse de cette part de l'autre (observée dans la fonction publique d'Etat et extrapolée à l'ensemble des trois fonctions publiques).

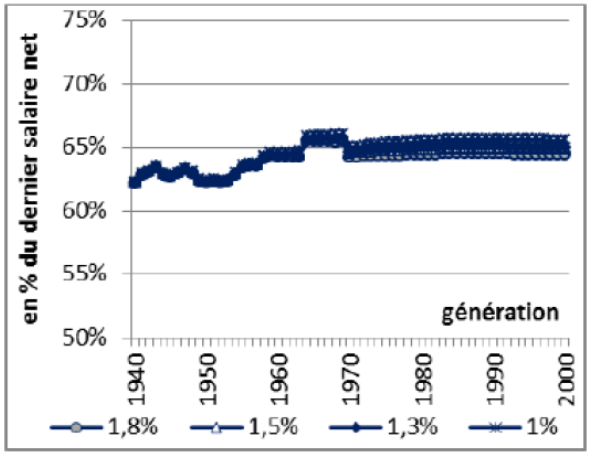
[75] Les primes ne sont pas soumises à cotisations et donc pas génératrices de droits.

Cet exercice de projection d'une évolution continue de la part des primes[76] s'est appuyé sur le taux de croissance constaté des primes ces 25 dernières années. Il conduit à deux hypothèses : une hypothèse de « stabilité de la part des primes » amène à stabiliser, jusqu'en 2070, la part des primes à 20,5% (moyenne prévue pour 2018 après prise en compte de l'effet PPCR) ; une hypothèse de « croissance continue de la part des primes » conduit à faire passer la part des primes à 33,8% en 2070. En ce qui concerne le cas type du fonctionnaire de catégorie B, le taux de prime stable est fixé » à 23% et croîtrait jusqu'à 34% dans l'hypothèse d'une croissance continue.

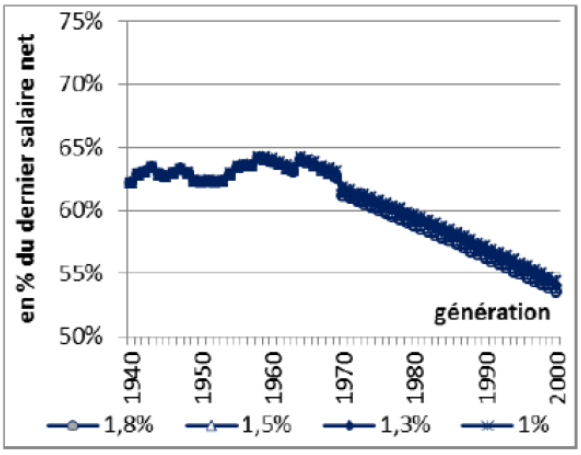
La comparaison des deux trajectoires met en lumière la grande sensibilité des futurs niveaux de pension des fonctionnaires à ce sujet. Compte tenu des modalités de calcul du taux de remplacement à la liquidation (sur les six derniers mois de traitements), ce taux n'est pas sensible, contrairement au secteur privé, à la question de l'indexation des salaires portés aux comptes et donc aux différents scénarios du COR en matière d'évolution de la production du travail.

Graphique n° 23 : Taux de remplacement net à a liquidation du cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B

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



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



Source : COR, *«Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2017»,* Figure 2.28 (p.102).

Dans le cas type du fonctionnaire sédentaire de catégorie B, sous l'hypothèse d'une stabilité de la part des primes, le taux de remplacement devrait croître légèrement pour les générations nées jusqu'en 1970, avant de se stabiliser à 65%.

A l'inverse, une hypothèse de croissance continue du taux de prime (et donc une baisse relative du poids du traitement indiciaire dans la rémunération des fonctionnaires) aurait un

[76] Après prise en compte de l'effet de la mesure de bascule prime-points prévue par la protocole « Parcours professionnels carrière et rémunérations » (PPCR) qui devrait conduire à baisser, en moyenne, la part des primes de 1%,

impact important sur le taux de remplacement. Celui-ci décrocherait très nettement à compter de la génération 1960 pour chuter de 64% à 54%.

Ce travail de projection appelle une vigilance particulière de la part des pouvoirs publics. Il illustre la très grande sensibilité des taux de remplacement au montant des primes qui pourrait conduire, à terme, à une nette dégradation des taux de remplacement des fonctionnaires sédentaires, faisant ainsi courir un risque en matière d'équité entre les régimes.

Il convient par ailleurs de souligner que cette projection de croissance continue des taux de prime devrait avoir un impact non négligeable sur les ressources du système (en réduisant proportionnellement la base de calcul des cotisations dans le secteur public) et pourrait ainsi contribuer, à terme, à dégrader le solde des régimes. Cette hypothèse n'est à ce jour pas prise en compte dans les projections financières du COR. Elle devrait l'être lors de la publication du rapport du COR d'octobre 2017.

Sur la question de l'équité entre générations, le comité constate que les réformes successivement intervenues ont conduit à un meilleur partage des efforts nécessaires, même si la réforme de 2010 a eu, en raison de son rythme de mise en œuvre[77], un effet plus accentué sur les premières générations concernées. L'allongement marqué de l'espérance de vie des hommes contribue toutefois à augmenter nettement la durée de retraite pour les plus jeunes générations.

Sur la question de l'équité entre hommes et femmes, l'allongement de la durée de carrière des femmes est un facteur important de convergence. Cependant, en raison de la persistance d'écarts de rémunération et d'une durée de carrière des femmes (hors majorations de durée d'assurance) qui reste moindre, les droits familiaux et pensions de réversion contribuent aujourd'hui encore de manière forte à l'équité et à la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour les femmes.

Sur la question de l'équité entre régimes, le comité constate un rapprochement des paramètres des principaux régimes, notamment entre les régimes de la fonction publique pour les sédentaires, le régime général et les régimes alignés. Néanmoins, de grandes différences persistent en matière de règles de liquidation (taux de remplacement et salaire de référence notamment). Cette situation contribue non seulement à rendre les comparaisons entre régimes très difficiles mais pourrait également entraîner, dans la durée, un décrochage des taux de remplacement entre le public et le privé, si la part des primes dans la rémunération des fonctionnaires continuait de croître. Toutefois, dans le même temps, les taux de remplacement dans le privé devraient également diminuer, c'est pourquoi, le prolongement des travaux réalisés par le COR pour mesurer l'équité entre public et le privé sur la base de ces nouvelles hypothèses pourrait se révéler très utile.

Le comité se félicite des nouveaux travaux réalisés par le COR, dans son rapport de juin 2017, en matière de projection des taux de remplacement dans la fonction publique, selon le taux de primes : ils contribuent à éclairer le débat en intégrant l'impact de la structure des rémunérations des fonctionnaires sur l'équité entre régimes. Le comité encourage le COR à continuer la rénovation de ses cas-types et à améliorer encore la transparence des hypothèses prises en compte afin d'alimenter le débat le plus précisément possible.

[77] Ce rythme a été dicté par l'importance des besoins de financement apparus avec la crise de 2008.

Le comité réitère son constat concernant les écarts en matière de règles de liquidation qui posent question au regard des enjeux de transparence du système. La difficulté à comparer les règles des fonctions publiques avec celles des salariés du privé, qui ne signifie pas que l'un ou l'autre des régimes serait plus avantageux pour ses affiliés, nuit au sentiment de juste partage des efforts, censé pourtant sous-tendre l'esprit des régimes de retraite par répartition. Ce sujet a également donné lieu à beaucoup d'échanges au sein du jury citoyen, qui a fait part de sa préoccupation face à la dégradation de la confiance de nos concitoyens dans le système de retraite.

Des marges de progrès restent ainsi toujours identifiées. Elles concernent notamment les droits familiaux et les pensions de réversion, pour lesquels existent des disparités excessives entre les régimes. L'harmonisation est largement admise dans son principe. Le périmètre du FSV qui prend en charge certains droits non contributifs comme les droits familiaux mais ne bénéficie pas à tous les régimes pour des raisons principalement historiques, pourrait faire partie des questions à traiter.

Cette harmonisation des droits touche des sujets sensibles mais devrait faire partie de la poursuite du mouvement engagé vers plus d'équité. Comme il l'avait souligné dans son troisième avis, le comité réitère son appel à améliorer la transparence, la lisibilité et la gouvernance du système de retraite. La coexistence de plusieurs modes de calcul différents rend notamment difficile un pilotage garantissant à terme l'équité.

La perspective d'une réforme visant à harmoniser ces modalités de calcul pourrait y contribuer. Toutefois, compte tenu des délais de montée en charge que cette réforme pourrait connaître, la résorption des iniquités dans le système actuel doit demeurer un enjeu pour les pouvoirs publics.

CONCLUSIONS DU COMITE

Le comité estime, sur le fondement des indicateurs de suivi prévus par le décret du 20 juin 2014, que le système français de retraites continue à garantir, aujourd'hui et en moyenne, un niveau de vie satisfaisant aux retraités. La situation relative des femmes continue à s'améliorer en raison, principalement, de l'allongement de leurs durées de carrière.

Les réformes des retraites successives ont permis un rapprochement sensible de la situation des fonctionnaires sédentaires et des salariés du secteur privé. Des écarts significatifs de traitement, au sein de la fonction publique, subsistent toutefois et les catégories dites actives conservent des avantages importants à la fois par rapport aux salariés du secteur privé et par rapport aux autres fonctionnaires.

La sensibilité des taux de remplacement dans la fonction publique à la part des primes dans la rémunération totale, tout comme l'impact d'un prolongement du gel du point d'indice sur les ressources des régimes, conduisent le comité à alerter sur les effets, fréquemment sous estimés, de la politique salariale de la fonction publique sur la retraite des fonctionnaires et les ressources de l'ensemble du système.

La révision des hypothèses démographiques de l'INSEE conduit, pour sa part, à dégrader à moyen terme (réduction du solde migratoire) et long terme (allongement de l'espérance de vie) le solde des régimes. Dans le scénario économique le plus favorable, le système tendrait toujours, mais dans un horizon plus lointain, vers l'équilibre financier. Il connaitrait cependant des déficits durables en dessous d'un taux de croissance de la productivité de 1,5% et s'éloignerait significativement de son objectif de pérennité financière. Cette dépendance forte dépendance à la croissance est une caractéristique du système français.

C'est pourquoi, le comité est conduit, en vertu des dispositions du décret du 20 juin 2014[78], à recommander au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires, afin de ramener le système sur une trajectoire d'équilibre. Cependant, le comité ne fait pas de recommandation précise sur le calendrier qui dépend de divers arbitrages qui reviennent au Gouvernement.

Alors que le Gouvernement a annoncé pour 2018 l'initiation d'une réforme des retraites, le comité observe qu'il est possible de mettre en place ces mesures de plusieurs manières. Il pourrait être envisagé de procéder à ces ajustements dans le cadre de la réforme annoncée, ce qui conduirait à ne pas prendre de mesure à court terme. A l'inverse, le projet de réforme n'ayant jusqu'à présent pas été présenté comme visant la couverture de besoins de financement, ces ajustements pourraient intervenir en amont, dans les premières années de la législature. Compte-tenu des natures différentes des ajustements possibles, les deux solutions pourraient être combinées.

La dégradation du solde causée par l'allongement de l'espérance de vie pourrait dans une perspective de moyen ou long terme justifier des mesures visant à rétablir l'équité entre générations au regard de la durée de retraite relative à la durée de vie totale. Cette perspective n'apparait toutefois pas urgente d'autant que les

[78] Cf. Annexe n°3.

augmentations de l'âge de départ à la retraite peuvent avoir des effets transitoires sensibles sur le taux de chômage[79].

A court terme, des mesures de pilotage financier pourraient également être identifiées afin de freiner la dégradation du solde annoncée. A ce titre, une mesure telle qu'une sous-indexation des pensions permettrait des économies assez rapides et se répercuterait sur les années suivantes. Elle pourrait cependant poser des difficultés d'acceptation au moment de la hausse de la CSG.

D'autres mesures d'économies sont parfois citées, dont le comité de suivi n'entend pas passer revue. Il remarque seulement que certaines pistes envisagées ne lui semblent pas obligatoirement génératrices d'économies notamment celles qui seraient liées à la suppression des catégories actives de la fonction publique. Il existe, en revanche, pour certaines catégories d'affiliés, des avantages particuliers dont le maintien n'est pas nécessairement justifié.

De plus, le comité souligne que le système de retraite pourrait bénéficier de la poursuite de l'élévation du taux d'emploi des séniors qui augmenterait la croissance du PIB et générerait des ressources supplémentaires pour les régimes de retraite. L'exemple de pays étrangers montre que ces taux sont liés à divers facteurs et pas uniquement à des mesures relatives à l'âge de départ à la retraite. Comme cela a existé à d'autres moments, des actions concertées avec les partenaires sociaux peuvent faciliter l'adaptation du monde du travail à l'élévation de l'âge moyen des actifs.

Le comité estime par ailleurs que la période actuelle est propice à une réflexion approfondie sur le devenir du Fonds de réserve pour les retraites dont les perspectives sont aujourd'hui mal définies alors qu'il dispose de fonds prévus à l'origine pour « aider à passer la bosse démographique ». Cette réflexion doit prendre en compte de nombreux éléments notamment ceux qui sont relatifs à la CADES et l'ACOSS[80].

Dans son troisième avis, le comité avait insisté sur la nécessité de diminuer la très grande dépendance du système à la croissance, qui caractérise le système français, et sur l'importance d'améliorer la transparence du système, qui est trop faible aujourd'hui pour que les progrès de l'équité soient bien perçus. Il estime que c'est à ces conditions que pourront être renforcées l'adhésion et la confiance des Français dans leur système de retraite. Le comité ne s'est pour autant pas engagé dans des réflexions précises sur les diverses options de réformes possibles. Cette réflexion aurait été d'autant plus délicate qu'il n'ignore pas les difficultés réelles de changements importants.

---

[79] Cf. p. 18.
[80] *Ibid.*

Liste des sigles

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGFF	Association pour la gestion du fonds de financement AGIRC-ARRCO
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
ARRCO	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AT-MP	Accidents du travail et maladies professionnelles
CCSS	Commission des comptes de la sécurité sociale
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
cnracl	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CSG	Contribution sociale généralisée
CSR	Comité de suivi des retraites
C3P	Compte personnel de prévention de la pénibilité
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EHLEIS	European Health and Life Expectancy Information System
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
fsv	Fonds de solidarité vieillesse
ICF	Indicateur conjoncturel de fécondité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
msa	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
PPCR	Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PIB	Produit intérieur brut

PLF	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
RAFP	Régime additionnel de la fonction publique
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RQTH	Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé
RSI	Régime social des indépendants
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF	Société nationale des chemins de fer

Liste des annexes

Annexe I : Analyses complémentaires sur le système de retraite

Annexe II : Discussions du jury citoyen

Annexe III : Missions du comité de suivi des retraites

Annexe IV : Liste des membres du comité de suivi

Annexe I : Analyses complémentaires sur le système de retraite

La loi du 20 janvier 2014 prévoit que l'avis rendu par le comité examine la situation du système de retraite au regard d'autres éléments que les seuls indicateurs évoqués *supra* dans l'avis : notamment la prise en considération de la pénibilité au travail et l'impact des dispositifs de départs en retraite anticipés. La partie 3.2 du présent avis traite la question du compte personnel de prévention de la pénibilité, seront ici présentés les éléments d'information relatifs aux autres dispositifs permettant un départ anticipé à la retraite.

Les dernières générations ayant liquidé leurs retraites l'ont fait à des âges qui sont restés stables mais qui devraient croître sous l'effet de deux phénomènes :

- le relèvement des bornes d'âge, promu par la réforme de 2010, et qui est en train de faire passer progressivement l'âge légal d'ouverture des droits de départ à la retraite de 60 ans (nés avant le 1er janvier 1951) à 62 ans (nés à partir de 1955) – ainsi que l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans ;
- l'augmentation de la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein (jusqu'à 43 ans de cotisation pour les générations nées après 1973).

Allant à rebours de cette évolution existent cependant des dispositifs de départ en retraite anticipée[81].

Pour les salariés du secteur privé, un départ anticipé à la retraite à 60 ans a été créé par la loi de 2003[82] pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes et justifiant de longues carrières. Trois conditions d'ouverture du droit à la retraite anticipée devaient être vérifiées simultanément : une condition de début d'activité, une condition de durée d'assurance validée et une condition de durée d'assurance cotisée. La loi de 2010[83] a étendu le dispositif aux personnes ayant commencé à travailler avant l'âge de 18 ans (17 ans auparavant). Enfin, le dispositif a été élargi par un décret du 2 juillet 2012[84] qui en a assoupli le cadre et permet, pour les générations nées entre 1952 et 1957 et ayant commencé à travailler avant 20 ans, de partir en retraite entre 56 et 60 ans selon les cas, s'ils justifient d'une carrière complète cotisée (soit 164 trimestres pour la génération 1952), la condition de durée validée étant supprimée[85].

Pour la fonction publique, la mesure de retraite anticipée est progressivement entrée en vigueur entre le 1er janvier 2005 et le 1er janvier 2008 : le départ à 59 ans est possible depuis le 1er janvier 2005, celui à 58 ans depuis le 1er juillet 2006, le départ à 56 et 57 ans a été ouvert à compter du 1er janvier 2008. Les conditions exigées en termes de durées validée et cotisée sont identiques à celles requises au régime général.

En 2014, est intervenu un nouvel assouplissement des règles sur la durée cotisée (prise en compte de trimestres au titre du chômage, de la maladie, des accidents du travail, de l'invalidité et de la maternité). Compte-tenu de ces évolutions législatives, les effectifs de départs croissent à partir l'année 2014, avec des effectifs de départs de près de 160 000, selon le PLFSS pour 2017.

---

[81] Cf. notamment DARES Analyses n°024, « *Les cessations anticipées d'activité en 2014* », mai 2016.
[82] Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.
[83] Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.
[84] Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse. Entre 2004 et 2008, le dispositif a concerné plus de 100 000 personnes par an, avant qu'il soit resserré (24 800 en 2009).
[85] Certains trimestres normalement validés sont assimilés à des périodes cotisées : quatre trimestres d'arrêt maladie, accident de travail ou chômage indemnisé, quatre trimestres de service militaire deux trimestres d'invalidité et, depuis la loi du 20 janvier 2014, tous les trimestres de maternité.

Tableau n° 11 : Effectifs de départs en retraite anticipée pour carrières longues

	2012	2013	2014	2015
Régime général	86 120	144 220	155 450	163 370
RSI artisans	5 783	8 589	9 934	10 060
RSI commerçants	4 351	6 138	7 899	8 266
MSA salariés agricoles	8 719	19 453	23 178	23 059
MSA exploitants agricoles	2 723	4 558	5 423	5 993
Fonction publique territoriale	3 973	7 685	10 410	11 945
Fonction publique hospitalière	1 192	2 350	3 203	3 555
Fonction publique d'État	2 915	6 287	7 320	75 37

Source : Programme de qualité et d'efficience retraites (PLFSS 2017)

En outre, existent d'autres dispositifs :

- un départ anticipé *au titre du handicap* (incapacité permanente d'au moins 50%, depuis la loi du 20 janvier 2014), à partir de 55 ans et sous réserve d'une condition de durée minimale d'assurance cotisée et validée. La loi du 9 novembre 2010 ayant ouvert le champ de la retraite anticipée « handicap » aux assurés bénéficiant de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), le nombre de bénéficiaires a fortement crû à partir de 2012. En 2015, 2 866 assurés du régime général ont bénéficié de cette disposition. Cependant, les nombres restent faibles, particulièrement dans les autres régimes (234 agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière, 185 artisans et commerçants) ;

- un départ anticipé au titre de la pénibilité (loi de 2010) qui permet de partir dès 60 ans, sous certaines conditions, notamment de taux d'incapacité permanente. Pour le régime général, 3 227 retraites ont été attribuées en 2015 au titre de l'incapacité permanente pour 4 386 demandes déposées (un certain nombre de demande a été rejeté, mais d'autres peuvent être en cours d'attribution). Les rejets sont principalement lies aux avis rendus par les médecins conseil lors des passages en commission afin de reconnaitre le taux d'incapacité. Sur les 13 701 attributions entre 2011 et 2015, 72% ont concerne des assures présentant un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur a 20%. S'agissant des autres régimes du secteur privé, et toujours pour 2015, environ 880 salariés agricoles et 330 exploitants agricoles ont bénéficié d'une retraite anticipée pour pénibilité. Ce dispositif ne concerne pas le RSI, ni les régimes de la fonction publique.

- Un dispositif analogue existe pour les travailleurs de l'amiante : au 31 décembre 2015, 6 317 individus sont partis en retraite anticipée au titre de l'amiante ;

- enfin, un départ anticipé en cas d'inaptitude ou invalidité (taux plein automatique à l'âge légal de départ de 62 ans, sans décote). En 2015, et pour la CNAV, les nouvelles pensions attribuées au titre de l'inaptitude ont été au nombre de 41 995 et les nouvelles pensions substituées à une pension d'invalidité au nombre de 41 540. S'agissant des autres régimes du secteur privé, toujours en 2015, environ 10 864 salariés agricoles et 1 555 exploitants agricoles ont bénéficié d'une retraite anticipée pour inaptitude ou invalidité. S'agissant de la fonction publique, le nombre de bénéficiaires d'une retraite anticipée pour invalidité s'élève en 2015 à 5 698 à la CNRACL (dont 1 845 à la fonction publique hospitalière et 3 853 à la fonction publique territoriale) et à 3 311 pour la fonction publique d'État.

Pour les régimes de la fonction publique, et outre le dispositif carrières longues, des règles particulières s'appliquent :

- les emplois classés en *catégories actives* conduisent à permettre le départ dès 52 ou 57 ans, sous réserve d'avoir 17 ans de service dans ces emplois. Des dispositions spécifiques existent aussi pour les militaires. Ils expliquent un âge moyen à la liquidation plus faible dans ces

régimes, les départs précoces des catégories actives faisant baisser une moyenne qui serait, pour les seuls sédentaires, proche de celle du secteur privé[86]. Le nombre de bénéficiaires d'une retraite anticipée s'élève en 2015 à environ 11 500 à la CNRACL (dont environ 9 500 à la fonction publique hospitalière et 2 000 à la fonction publique territoriale) et à 13 000 à la FPE.

- le dispositif de départ anticipé pour les *fonctionnaires ayant eu trois enfants* et accompli quinze années de services effectifs a été fermé, avec un dispositif transitoire, à partir du 1er janvier 2012.

Enfin, concernant les autres régimes spéciaux, l'âge d'ouverture des droits est abaissé en fonction du type d'emploi, sous conditions d'une durée de service, et à un âge qui diffère selon le régime : 52 ou 57 ans à la RATP ou la SNCF, 55 ans pour les mineurs, 50 ans pour les marins etc. Les décrets relatifs aux régimes spéciaux autres que la fonction publique prévoient un rattrapage de l'élévation des bornes d'âge qui doit s'effectuer par paliers entre 2017 et 2022, voire 2024, pour les régimes les plus tardifs.

[86] Pour la génération 1948, l'âge moyen de liquidation varie, selon les régimes, de 58,7 ans pour la CNRACL et 59 ans pour la fonction publique d'État civile à 61,1 ans pour la CNAV et 61,5 ans pour le RSI commerçants. Ces moyennes masquent les disparités de situation entre les catégories sédentaires et les catégories actives, dont l'âge d'ouverture des droits est inférieur à 60 ans. Par exemple, les fonctionnaires sédentaires partis à la retraite en 2014 avaient, à la liquidation de leurs droits, en moyenne 62,8 ans à la CNRACL et 62,1 ans à la fonction publique d'État civile, soit un âge plus proche de celui des nouveaux retraités de la CNAV (62,3 ans). Les fonctionnaires de catégorie active avaient en revanche un âge plus jeune au moment de la liquidation de leurs droits en 2014 (58,0 et 58,5 ans respectivement à la fonction publique d'État civile et à la CNRACL). *Source* : COR, « *Évolutions et perspectives des retraites en France* », Rapport annuel 2016, p119.

Annexe II : Discussions du jury citoyen

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

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

2- Le jury citoyen a été renouvelé cette année, après l'arrivée à échéance du mandat de trois ans confié au jury précédent.

3- Le jury a été réuni le 6 juillet 2017 pour une journée de travaux, organisée en deux temps.

La matinée a été consacrée à la formation des jurés, prévue par le décret précité et dont les orientations sont déterminées par la présidente du comité de suivi. Elle comportait :

- une présentation, par la direction de la sécurité sociale, des grands principes du système de retraite et des règles de calcul des pensions ;
- une présentation, par le secrétariat général du conseil d'orientation des retraites, de son rapport annuel d'évaluation et de perspectives sur le système de retraite.

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

3- Le jury citoyen a marqué son accord avec les orientations qui lui étaient soumises.

Concernant la pérennité financière du système de retraite, les jurés ont manifesté leur préoccupation face à la dégradation des projections. Ils ont souligné leur souhait de voir les hypothèses sur lesquelles s'appuient ces projections réévaluées de manière plus régulière, afin d'éviter que la prochaine révision complète du jeu des prévisions du COR ne donne lieu à de nouvelles modifications aussi conséquentes.

Ils ont souligné le déficit d'adhésion au système des jeunes générations, en décalage avec la capacité du système à remplir ses objectifs, notamment au regard de la situation des autres pays européens. Ce déficit d'adhésion a été alimenté par la répétition des réformes et des révisions de projections semblant toutes aller dans le même sens.

Sur le niveau de vie, les points de vue n'étaient pas homogènes. Certains membres insistaient sur le haut niveau de vie relatif des retraités et sur l'importance de la possession du logement dans ce niveau de vie, qui concerne principalement les retraités. Une analyse plus poussée de cet effet pourrait être utilement conduite pour éclairer le jury.

D'autres membres du jury ont souligné le fait que le niveau de vie moyen des retraités doit également s'analyser au regard des évolutions de leurs modes de vie et de la prise en charge croissante du 4ème âge par les jeunes retraités. A cet égard, les évolutions fiscales envisagées leur semblent ne pas prendre la mesure de cette situation nouvelle.

Beaucoup d'échanges ont concerné les situations respectives des salariés du secteur privé et des fonctionnaires. Les membres du jury ont souligné la difficile comparaison de leurs situations respectives. Ils ont soulevé beaucoup d'interrogations tant concernant la situation présente que les perspectives à venir, au regard notamment des taux de primes des fonctionnaires et de leur effet sur les taux de liquidation à venir.

Enfin les membres du jury ont souligné que l'existence de règles différentes entre régimes nourrit la faible compréhension du système par les citoyens, nuit à sa transparence et donc à son acceptation par le plus grand nombre.

Annexe III : Missions du comité de suivi des retraites

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

1- Les avis

Le 15 juillet au plus tard, le comité doit rendre un avis public s'appuyant notamment sur un rapport, rendu public le 15 juin par le COR, relatif aux indicateurs de suivi des objectifs du système de retraite.

a) Les **objectifs** du système sont précisés au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. Ils sont de quatre ordres :

- le versement de pensions en rapport avec les revenus tirés de l'activité (*objectif I*),
- un traitement équitable des assurés au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent (*objectif II*);
- la solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les hommes et les femmes, la prise en compte des périodes de privation involontaire d'emploi, la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités (*objectif III*) ;
- la pérennité financière assurée par une répartition équitable des contributions entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital (*objectif IV*).

b) Les **indicateurs de suivi** sont précisés par le décret simple du 20 juin 2014 (article D. 114-4-05 du code de la sécurité sociale) :

Pour l'objectif I,

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

Pour l'objectif II,

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

Pour l'objectif III,

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

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

Pour l'objectif IV,

- les soldes comptables des régimes projetés sur 25 ans, dans le cadre macro-économique retenu par le programme de stabilité en cours.

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

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

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

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

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

2-Les recommandations

Encadrées par le législateur, elles portent sur :

- l'évolution de la durée d'assurance pour le taux plein, en prenant en compte l'évolution de l'espérance de vie, l'espérance de vie à 60 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 2/3 le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de la liquidation et le revenu moyen d'activité perçu pendant la dernière année d'activité.

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

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

3-Le jury citoyen

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

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

Annexe IV : Composition du comité de suivi des retraites

Membres

Mme Yannick MOREAU, présidente

M. Didier BLANCHET

Mme Annelore COURY

M. Olivier GARNIER

Mme Florence PARLY, remplacée par Mme Marianne LAIGNEAU, par décret en date du 7 juillet 2017

Rapporteurs

M. Paulo GEMELGO

Mme Delphine ROUILLEAULT