

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 26 septembre 2018 à 9 h 30
« Audition de M^{me} Yannick Moreau, présidente du CSR »

Document n° 2
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Cinquième avis du Comité de suivi des retraites

Comité de suivi des retraites, 13 juillet 2018

COMITE DE SUIVI DES RETRAITES
Cinquième avis

13 juillet 2018

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. OBJECTIF DE PERENNITE FINANCIERE DU SYSTEME DE RETRAITE	4
1.1. La croissance a été meilleure que prévu en 2017 mais a ralenti en 2018	4
1.2. Des hypothèses démographiques sensiblement revues en 2016	6
1.3. Une amélioration des soldes à court terme qui ne permet cependant pas d’entrevoir un retour à l’équilibre durable	7
1.4. A long terme, bien que les dépenses restent contenues et diminuent même dans trois scénarios sur quatre, l’équilibre ne serait pas retrouvé en raison d’une baisse des recettes en cas de croissance de la productivité inférieure à 1,5%	8
2. OBJECTIFS RELATIFS AUX MONTANTS DE RETRAITES	13
2.1. Les taux de remplacement	13
2.2. Le niveau de vie des retraités	19
2.2.1. Niveau de vie des retraités rapporté à l’ensemble de la population.....	19
2.2.2. Rapport entre le seuil de pension nette des 10% les moins aisés de la population et la pension nette moyenne.....	23
3. OBJECTIF DE TRAITEMENT EQUITABLE DES ASSURES	26
3.1. L’équité entre générations	26
3.1.1. Durée de versement de la pension	26
3.1.2. Durée moyenne de carrière.....	28
3.1.3. Taux de cotisation moyen sur l’ensemble de la carrière	29
3.2. L’équité entre les sexes	30
3.2.1. Comparaison du niveau des pensions.....	31
3.2.2. Comparaison des durées de retraite.....	32
3.2.3. Comparaison des durées de carrière.....	32
3.3. La comparaison des droits à pension entre régimes.....	33
3.3.1. Des difficultés méthodologiques qui conduisent à écarter les comparaisons des efforts contributifs	34
3.3.2. Comparaison sur les âges de départ.....	34
3.3.3. Comparaison sur les montants de pension	35
3.3.4. Des projections de taux de remplacement dans la fonction publique très dépendantes des hypothèses de taux de prime	38

ANNEXE I : REPOSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE A LA RECOMMANDATION FORMULEE EN 2017 PAR LE COMITE DE SUIVI DES RETRAITES	47
ANNEXE II : DISCUSSIONS DU JURY CITOYEN	49
ANNEXE III : MISSIONS DU COMITE DE SUIVI DES RETRAITES.....	51
ANNEXE IV : ELEMENTS DE BILAN SUR LE JURY CITOYEN.....	55
ANNEXE V : COMPOSITION DU COMITE DE SUIVI DES RETRAITES	59

Introduction

Ce cinquième avis du comité de suivi des retraites (CSR) intervient dans le prolongement de la publication, le 14 juin 2018, du rapport annuel du Conseil d'orientation des retraites (COR).

Jusqu'en juin 2016, les rapports du COR ont actualisé les projections antérieures en tenant compte des évolutions économiques survenues et des prévisions officielles contenues dans les programmes de stabilité¹ révisés annuellement. Les projections publiées en juin 2017 ont introduit 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 retraites², des projections complètes ont été réalisées sur le fondement de nouvelles projections démographiques et de population active de l'INSEE. Elles incluaient 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 ont affecté la trajectoire des recettes et des dépenses de retraite, et ont conduit à une évolution notable du solde du système. Le quatrième avis du comité de suivi des retraites, remis en juillet 2017, a réalisé une analyse de ces changements, dont certains ont une portée plus significative que d'autres. Considérant que le système s'écartait « significativement » de l'équilibre, le comité a été conduit à formuler, pour la première fois, une recommandation au sens de la loi de 2014.

Ce cinquième avis intervient pour sa part alors qu'une réforme substantielle du système de retraite doit être adoptée en 2019, sans pour autant que les contours de cette réforme ne soient, à ce jour, connus.

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 : le montant des pensions et le niveau de vie des retraités, l'équité entre assurés et la pérennité financière du système. Est associée à ces objectifs une série d'indicateurs de suivi, déterminés par le décret du 20 juin 2014³.

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. Réuni le 3 juillet 2018, le jury citoyen s'est exprimé sur les orientations retenues par le comité de suivi⁴.

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 Décret no 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites.

⁴ Annexe II.

1. Objectif de pérennité financière du système de retraite

Aux termes de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale, « *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 des régimes de retraite de base et complémentaire, exprimés en droits constatés, projetés sur 25 ans et déterminés sur la base des prévisions financières des régimes sous-jacentes aux prévisions du programme de stabilité.

Pour la période 2018-2022, 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 2018 (tableau n°1). Le comité de suivi prend en outre en compte les prévisions de la Commission des comptes de la sécurité sociale, réunie le 5 juin 2018, sur la situation du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

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 des pouvoirs publics et les projections de long terme du COR, en tenant compte des différents risques et incertitudes sous-jacents à la trajectoire financière du système.

1.1. La croissance a été meilleure que prévu en 2017 mais a ralenti en 2018

En 2017, le produit intérieur brut a progressé de 2,2 % en volume selon les chiffres publiés par l'INSEE en mai 2018. Il s'agit de la croissance la plus forte observée depuis 2007. Cette croissance est supérieure de 0,5 point aux hypothèses retenues dans le cadre des projets de loi de finances pour 2018 et de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, sur lesquels reposait l'exercice de projection du COR de novembre 2017. Elle est également supérieure de 0,4 point aux hypothèses du programme de stabilité d'avril 2018 qui se fondait sur les comptes trimestriels publiés par l'INSEE en mars 2018.

Entre 2018 et 2022, les projections du COR reposent sur la trajectoire décrite dans le programme de stabilité d'avril 2018, avant de converger vers les cibles de long terme. Pour 2018 et 2019, les prévisions de croissance sont respectivement de 2,0 % et 1,9 %, soit +0,3 point et +0,2 point par rapport aux hypothèses de l'automne dernier. Entre 2020 et 2022, les prévisions de croissance ont été marginalement modifiées.

Tableau n° 1 : Croissance du PIB à l'horizon de 2022

<i>Taux, en %</i>		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
INSEE, comptes nationaux Mai 2018	Croissance effective	1,1	1,2	2,2					
	Croissance effective	1,1	1,2	1,8	2,0	1,9	1,7	1,7	1,7
Programme de stabilité 2018-2022 Avril 2018	Croissance potentielle	1,1	1,20	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
	Écart de production (% PIB)	-1,5	-1,5	-0,9	-0,2	0,4	0,9	1,3	1,6
	Croissance effective	1,1	1,2	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Projet de loi de finances et projet de loi de programmation des finances publiques Septembre 2017	Croissance potentielle	1,1	1,20	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
	Écart de production (% PIB)	-1,5	-1,5	-1,1	-0,7	-0,2	0,2	0,6	1,1
	Croissance effective	1,1	1,2	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8

Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», tableau 1.9 (p.25).

Le Haut Conseil des finances publiques considérait dans son avis rendu le 13 avril 2018 que la prévision de croissance pour 2018 était « réaliste » et que la prévision de croissance pour 2019, « proche du consensus est atteignable ». En revanche, « pour les années suivantes, le Haut Conseil considère que le scénario retenu d'une croissance effective (...) continûment supérieure à la croissance potentielle (...) est optimiste »⁵. En effet, dans un contexte où l'écart de production au potentiel serait probablement éliminé à l'horizon 2019, il apparaît très ambitieux et inhabituel de considérer que la croissance peut rester plusieurs années supérieure à sa tendance.

Par ailleurs, si l'année 2017 a finalement connu une croissance significativement supérieure aux prévisions, l'activité économique a connu un ralentissement marqué depuis le début de l'année 2018, comme en témoignent la chute des indicateurs de confiance depuis le mois de janvier (Banque de France, INSEE, PMI) et les chiffres publiés par l'INSEE pour le 1^{er} trimestre, qui font état d'une croissance du PIB de seulement 0,2% après 0,7% au cours des trois trimestres précédents. Ce ralentissement n'a d'ailleurs pas été spécifique à la France et a frappé l'ensemble de la zone euro, principalement en raison d'un repli marqué de l'activité dans l'industrie manufacturière en lien avec un ralentissement du commerce mondial. Les premières indications portant sur l'activité en France et en zone euro au 2^{ème} trimestre suggèrent en outre que le ralentissement s'est poursuivi au cours du printemps et ne laissent pas attendre de rebond significatif à court-terme, tandis que les risques baissiers s'accumulent : escalade dans la guerre commerciale ouverte par les Etats Unis, hausse du prix du pétrole, stabilité financière de l'Italie ou encore *Brexit*.

L'INSEE, dans sa note de conjoncture de juin 2018, anticipe désormais pour la France une croissance de 1,7% en 2018 (inférieure de 0,3 point à celle retenue dans le programme de stabilité)⁶, tandis que la Banque de France a également révisé sa projection de croissance légèrement en baisse à 1,8%.

⁵ Avis n°2018-1 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2018 à 2022.

⁶ INSEE, Note de conjoncture juin 2017, 20 juin 2017.

1.2. Des hypothèses démographiques sensiblement revues en 2016

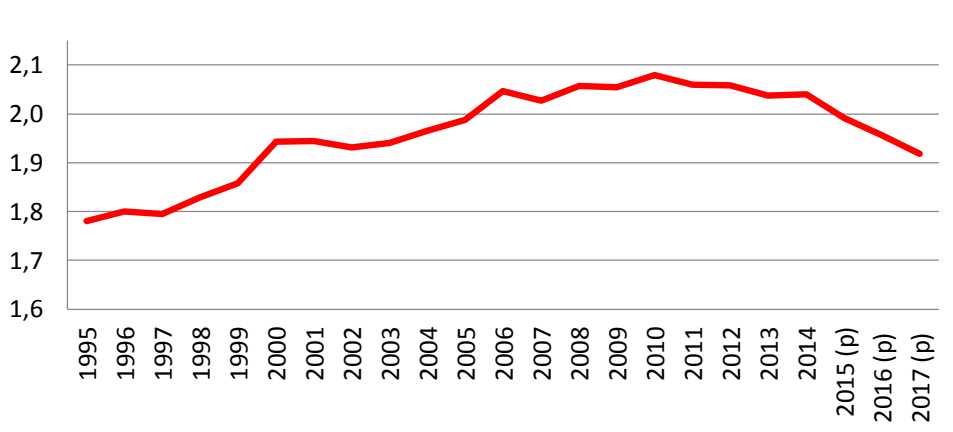
Pour la démographie, le COR se fonde sur les projections réalisées par l'Institut national des statistiques et des études économiques (INSEE). Ces projections ont fait l'objet d'une actualisation en octobre 2016 et présentent deux modifications principales par rapport aux précédentes :

- **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 entrées⁷, 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).

Ces évolutions ont été analysées plus en détail par le comité de suivi dans son quatrième avis en raison notamment de leur impact sur le solde du système de retraite.

En termes de natalité, l'hypothèse de 1,95 enfant par femme pour l'indicateur conjoncturel de fécondité est maintenue dans projections de l'INSEE, avec deux variantes à 1,8 et 2,1. **Le comité de suivi attire toutefois l'attention sur l'évolution récente de l'indice conjoncturel de fécondité dont la tendance est décroissante ces dernières années tout en restant cohérente avec le sentier bas des hypothèses de l'INSEE. Cette baisse observée depuis 2010 pourrait être liée à une conjoncture économique particulièrement dégradée et n'être donc que temporaire, mais il convient d'être vigilant et de suivre cet indicateur avec attention au cours des prochaines années.**

Graphique n° 1 : Evolution de l'indice conjoncturel de fécondité



Source : INSEE, janvier 2018.

⁷ 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.

1.3. Une amélioration des soldes à court terme qui ne permet cependant pas d'entrevoir un retour à l'équilibre durable

A l'automne 2017, les prévisions de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 anticipaient une dégradation à court terme de 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 Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Tableau n° 2 : Prévisions de soldes associées à la LFSS pour 2018

(Mds€)	2017	2018	2019	2020	2021
Branche vieillesse du régime général	+1,3	+0,2	-0,7	-2,0	-3,0
Ensemble des régimes obligatoires de base	+1,5	+0,2	-0,9	-2,3	-3,8
Fonds de solidarité vieillesse	-3,6	-3,5	-2,7	-1,5	-0,8

Source : LFSS pour 2018.

A l'horizon 2021, une prévision actualisée a été réalisée pour la CNAV⁸, le FSV et la MSA (salariés) à l'occasion de la Commission des comptes de la sécurité sociale qui s'est tenue le 5 juin 2018. Pour les autres régimes de base (FPE, CNRACL, CNAVPL, etc.), l'actualisation de la trajectoire a été réalisée de manière partielle par la direction de la sécurité sociale. Une prévision intégralement actualisée pour l'ensemble des régimes sera réalisée pour la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2018.

En 2017, le déficit des régimes de retraite de base et du FSV a atteint 1,0 Md€, en amélioration constante depuis plusieurs années (il était de 6,5 Md€ en 2013). Il est sensiblement plus faible que la prévision transmise au comité de suivi des retraites en juillet 2017 (-2,5 Md€)⁹. La situation financière se dégraderait ensuite progressivement et le déficit s'établirait à 3,0 Md€ en 2021.

En 2018, le solde entrerait dans une nouvelle phase de dégradation avec une tendance proche de celle présentée l'année passée mais de moindre ampleur.

La réforme de 2010, en relevant l'âge légal de départ à la retraite de deux ans, a conduit à freiner, jusqu'en 2017, les flux de départ à la retraite et donc les masses de pensions versées par les régimes. Cependant, la fin de la montée en charge de la réforme entraînerait, à compter de cette date, une accélération de la dépense. Cette accélération serait toutefois modérée par le relèvement de la durée d'assurance prévu par la loi de 2014 qui prend le relais à compter de 2020, pour la génération de 1958. Par ailleurs, les hausses de taux de cotisation pour la majorité des régimes de retraite¹⁰ ont engendré un surplus de recettes en début de période. L'absence de hausse pour le régime général et les régimes alignés en 2018 explique en partie l'amorce de la dégradation du solde.

Le caractère plus contenu qu'anticipé de cette dégradation s'explique par l'amélioration du contexte macroéconomique et par une revalorisation des pensions en moyenne annuelle moindre du fait du décalage de la revalorisation du 1^{er} octobre au 1^{er} janvier 2019 décidé dans le cadre de la LFSS pour 2018.

⁸ Intégrant les travailleurs indépendants affiliés anciennement au régime sociale des indépendants.

⁹ Cet écart s'explique par un meilleur rendement des recettes assises sur les revenus du capital pour le FSV et surtout le dynamisme des produits de cotisations sociales perçus par la CNAV porté par celui de la masse salariale du secteur privé : +3,5% en 2017 et +3,9% attendu en 2018 (0,7 point d'écart en 2017 et 1 point en 2018).

¹⁰ Décret du 2 juillet 2012 et loi du 20 janvier 2014.

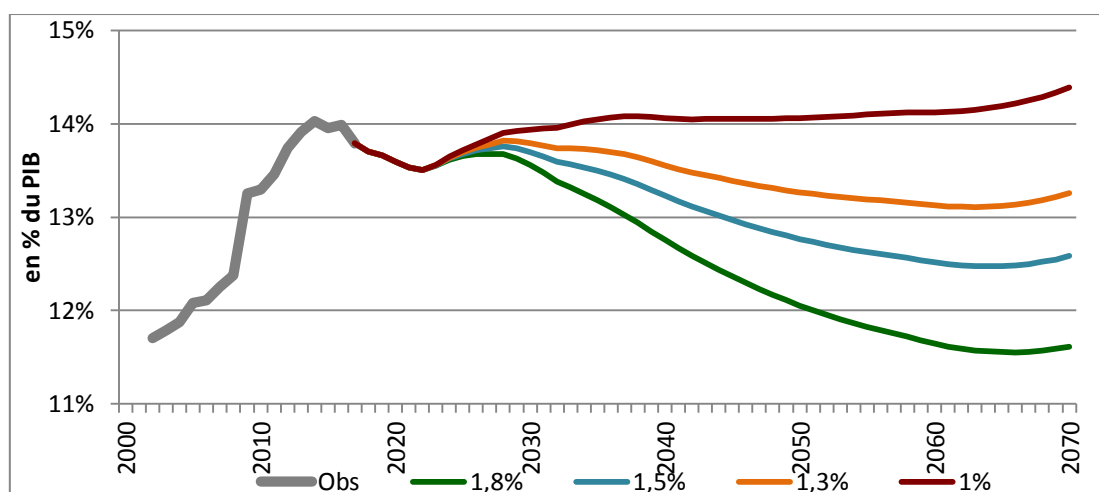
A l'échéance de 2022, le solde global du système projeté par le COR serait ainsi négatif (-0,2% du PIB) mais en amélioration par rapport à l'exercice de projection de juin 2017 (+0,3 point).

1.4. A long terme, bien que les dépenses restent contenues et diminuent même dans trois scénarios sur quatre, l'équilibre ne serait pas retrouvé en raison d'une baisse des recettes en cas de croissance de la productivité inférieure à 1,5%

La part des dépenses de retraite dans le PIB baisserait mécaniquement dans les premières années de projection, passant de 13,8% en 2017 à 13,5% en 2022, le PIB progressant plus rapidement que les dépenses de retraite entre ces deux dates. Cet effet jouerait en sens inverse après 2022, la hausse des dépenses n'étant plus compensée par celle du PIB.

À l'horizon 2070, la part des dépenses brutes de retraite resterait inférieure à celle constatée en 2017 dans trois scénarios, dans un contexte pourtant marqué par une évolution défavorable du ratio démographique. Elle varierait entre 11,6% (scénario 1,8%) et 14,4% du PIB (scénario 1%).

Graphique n° 2 : Les dépenses sur système de retraite en fonction des scénarios de croissance de la productivité



Source : CSR d'après COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figure 2.1 (p.57).

En ce qui concerne les ressources du système, elles diminuent plus rapidement, rapportées au PIB (avec la convention comptable adoptée COR), en début de période, depuis l'actualisation des projections en 2017. Le taux de prélèvement global sur les revenus d'activité, actuellement d'environ 31%, diminuerait ainsi progressivement pour atteindre 29% en fin de période.

Cette diminution des ressources résulterait principalement de la baisse rapide et significative du poids, dans la masse totale des rémunérations, des régimes pour lesquels les taux de cotisation sont les plus élevés, en particulier le régime des fonctionnaires de l'État. Le bilan est au total bénéficiaire pour le budget de l'Etat et des collectivités, qui financent ces cotisations, mais apparaît comme un besoin de financement pour le système de retraites.

A partir d'un déficit projeté de -0,2% du PIB en 2022, le solde 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°2) montrent que le système de retraite sera 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.

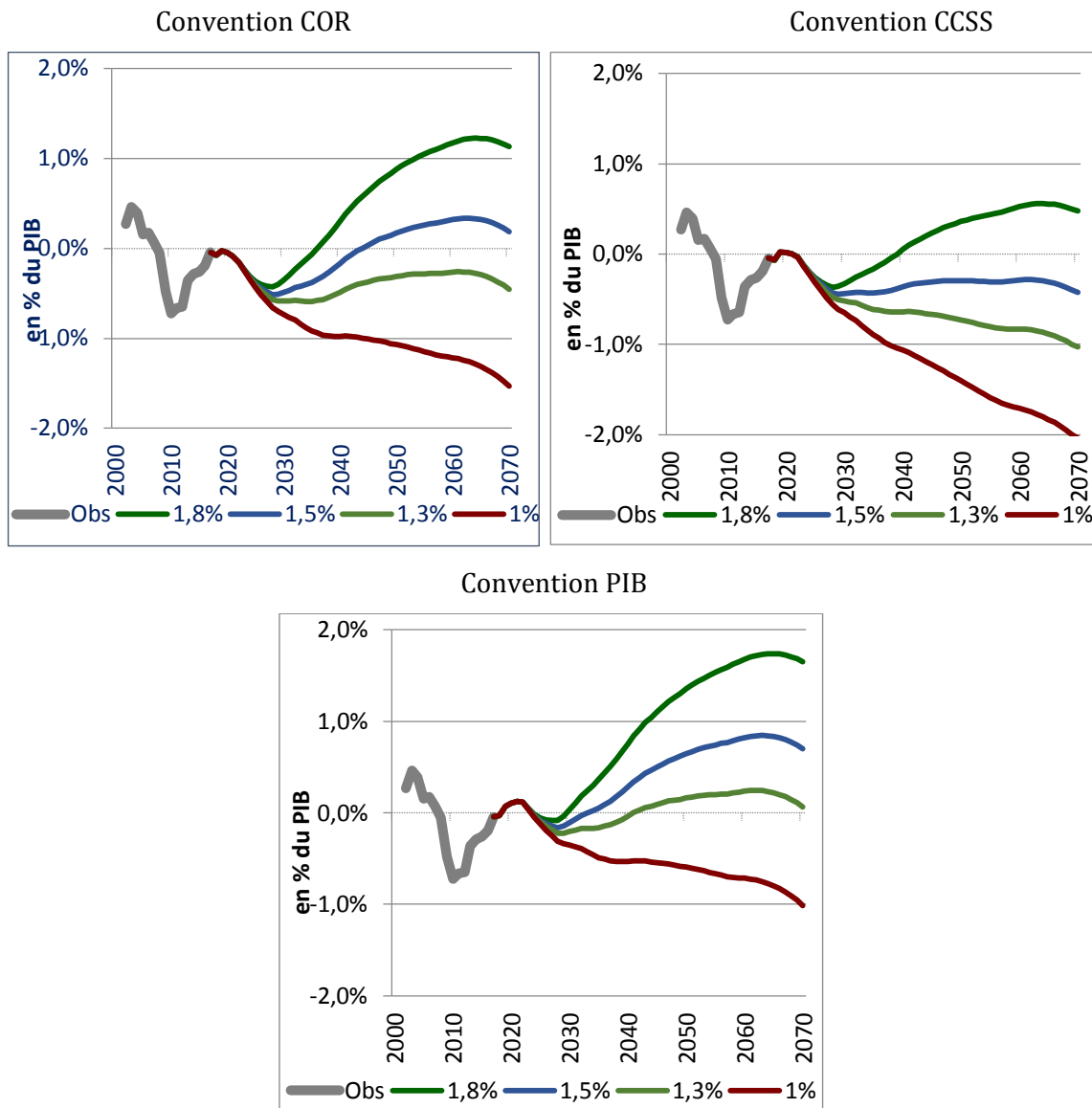
Ces évolutions du solde sont très proches de celle analysées en juin 2017. Par ailleurs, la sensibilité des résultats à la convention comptable utilisée dans ces projections conduit à relativiser l'interprétation de l'indicateur de solde.

Pour cette raison, le COR présente l'évolution des soldes des régimes selon trois conventions comptables distinctes, faisant varier les hypothèses relatives au poids de la contribution du secteur public:

- 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, pour assurer un traitement homogène des différents régimes, fige les taux des contributions des employeurs de fonctionnaires au dernier niveau connu ;
- iii) une convention dite « PIB » stabilisant l'effort de l'Etat à sa valeur actuelle, en proportion du produit intérieur brut.

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 en début de projection, en proportion des masses salariales concernées, lève cette difficulté et conduit à traiter tous les régimes de façon identique 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. 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.

Graphique n° 3 : Solde du système de retraite selon les trois conventions comptables



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figures 2.14 et 2.15 (p.73 et 74)

La présentation des résultats selon ces trois conventions met indirectement l'accent sur l'indicateur que constituent les dépenses de retraites en part du produit intérieur brut. Celui-ci reflète à la fois la plus ou moins grande générosité du système et la situation démographique du pays ; il est préféré au solde dans les comparaisons internationales. Il permet par ailleurs de séparer le débat sur le niveau des dépenses de celui de leur mode de financement.

À l'horizon de 25 ans (de 2018 à 2042 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 0,1% du PIB en cas de croissance annuelle de la productivité de 1,8% à 0,6% du PIB avec une croissance de la productivité de 1%, les deux scénarios supposant un taux de chômage de 7% à long terme (soit 7,4% en moyenne sur la période). Ces valeurs sont en amélioration de 0,3 point de PIB par rapport à juin 2017.

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 dans la même fourchette. Si l'Etat maintenait son effort de financement constant en part du PIB, le besoin de financement du système serait au maximum de 0,3%, le système serait à l'équilibre (ou proche) dans deux scénarios et en excédent en cas de croissance des revenus d'activité de 1,8%.

Tableau n° 3 : Solde financier moyen à l'horizon de 25 ans en % du PIB

en % du PIB	Croissance des revenus d'activité de long terme (scénarios) ->		1%	1%	1,5%	1,8%
	Taux de croissance moyen des revenus d'activité sur la période ->		1,03%	1,20%	1,32%	1,49%
	Taux de chômage de long terme	Taux de chômage moyen sur la période				
Selon la convention COR	7,0%	7,4%	-0,6%	-0,4%	-0,3%	-0,1%
Selon la convention PIB	7,0%	7,4%	-0,3%	-0,1%	0,0%	0,2%
Selon la convention CCSS	7,0%	7,4%	-0,6%	-0,4%	-0,3%	-0,1%

Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figures 2.16 (p.75).

En matière d'équilibre, le rapport annuel du COR 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).

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, toutes choses égales par ailleurs, 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 n'est 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 publiques¹¹. 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.

¹¹ 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 sous l'effet de la forte diminution de la part de la masse salariale de la fonction publique dans l'ensemble de la masse salariale, 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 2022, le solde global du système serait de -0,2% du PIB, en légère amélioration par rapport à l'exercice de projection de juin 2017. A long terme, le système ne serait pas équilibré dans les scénarios de croissance de la productivité à 1% et 1,3%.

Ces constats sont similaires à ceux formulés en 2017 mais ont sensiblement évolué par rapport l'exercice de projection de juin 2016, notamment sous l'effet de l'ajustement de plusieurs hypothèses (évolution de la conjoncture économique en 2017, 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 2017 à 12,7% en 2070). Cette diminution de ressources pour le système de retraite est à mettre en regard des économies attendues par ailleurs sur les masses salariales de l'État et des collectivités locales.

Du reste, dans les scénarios de croissance de la productivité supérieure à 1%, les dépenses de retraites décroîtraient à long terme en proportion du PIB. De 13,8% du PIB aujourd'hui, elles se situeraient entre 11,6% et 13,3% à l'horizon 2070 dans ces scénarios. Elles s'établiraient à 14,4% 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 2060¹². Les réformes passées ont ainsi permis de contenir la progression des dépenses.

¹² Anthony Marino, « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? », INSEE Analyses n°17, avril 2014.

2. Objectifs relatifs aux montants de retraites

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. Le premier alinéa du II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale précise en effet que « *le système de retraite par répartition assure aux 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 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.

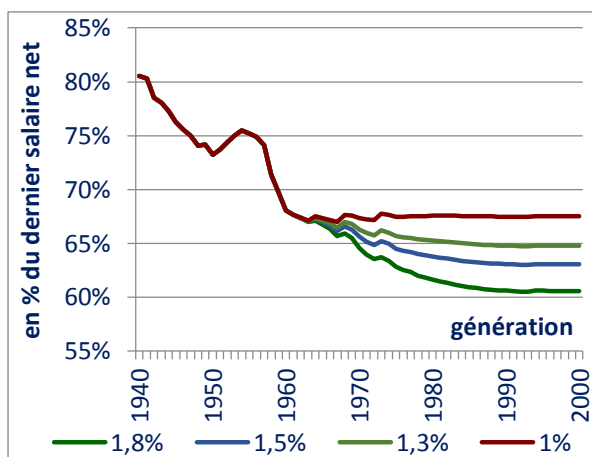
Le taux de remplacement est défini comme le rapport entre la moyenne des pensions perçues l'année de la liquidation et le revenu moyen d'activité perçu lors de la dernière année d'activité, sous hypothèse de départ au taux plein, sans décote ni surcote. L'indicateur calculé par le COR rapporte, pour ce cas type, la pension moyenne nette perçue la première année de retraite au dernier salaire net.

Afin de tenir compte 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 coefficient¹³. 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.

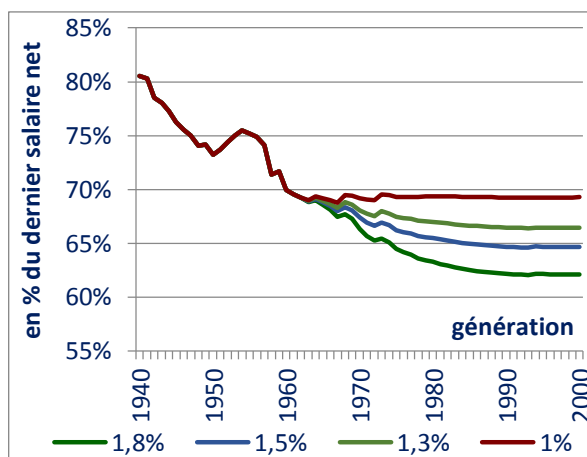
¹³ L'accord instaure, à partir du 1^{er} janvier 2019 et pour les générations nées à partir de 1957, des coefficients de solidarité et majorant temporaires. Pour ne pas subir les coefficients de solidarité (qui minorent la retraite complémentaire de 10% durant trois ans), l'assuré doit décaler la date 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° 4 : Taux de remplacement net à la liquidation pour le cas type du salarié non-cadre à carrière complète liquidant à taux plein¹⁴

Y compris coefficient de solidarité à l'ARRCO



Hors coefficient de solidarité à l'ARRCO



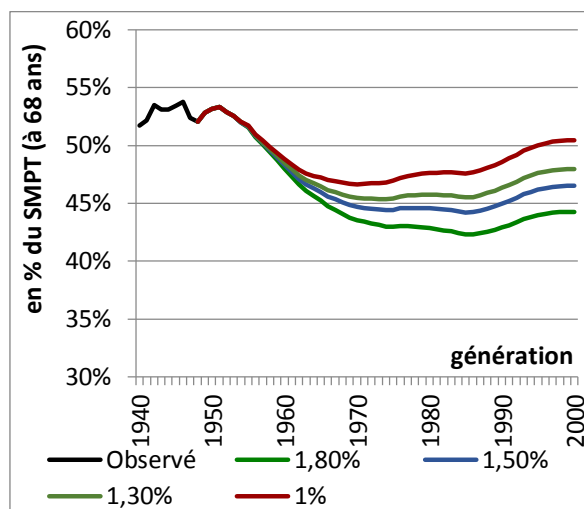
Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», *figure 2.30 (p.102)*.

Afin de prendre en compte la diversité des profils de carrière et de revenus que connaissent les générations et leurs évolutions, 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.

Ces deux indicateurs fournissent des éclairages complémentaires. L'approche par cas type offre un raisonnement à partir d'une carrière choisie comme situation de référence. À l'opposé, l'approche par le suivi de la situation moyenne au sein de chaque génération tient compte de toute la diversité des profils de carrière. Cette moyenne ne correspond pas à une situation individuelle observée mais permet de suivre les effets de la déformation de ces profils au fil des générations et de pallier une difficulté liée à la notion de taux de remplacement, qui ne se calcule facilement que pour les assurés en emploi à temps plein avant la liquidation de leur retraite. Chacune des deux approches présente ainsi des intérêts et des limites.

¹⁴ La plupart des indicateurs projetés par le COR sont examinés dans quatre hypothèses de croissance annuelle de la productivité à long terme (1%, 1,3%, 1,5% et 1,8%) avec une hypothèse de chômage de long terme à 7%, et des variantes à 4,5% ou 10%.

Graphique n° 5 : Pension moyenne à 68 ans relative au revenu d'activité moyen dans l'économie



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figure 2.29 (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 1956, atteignant en 2018 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 74,9%, en légère diminution par rapport aux trois générations qui le précèdent. Le cas type né en 1956 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 85,9% (soit 3,4 points de moins que le cas type de la génération de 1955 étudié l'année passée) s'il partait à l'âge d'annulation de la décote (67 ans pour cette génération)¹⁵.

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 sept points de ce taux de remplacement entre les générations nées en 1940 et en 1950. Elle s'explique pour l'essentiel par les réformes relatives aux 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'inflation¹⁶), et par la baisse de rendement des régimes complémentaires¹⁷.

¹⁵ COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018 », tableau 2.34 (p.106).

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

Les taux de remplacement nets du cas type du salarié non cadre subissent, à partir de la génération 1960, une baisse comprise entre 2 et 3 points par rapport aux taux de remplacement calculés par le COR en juin 2017. Ces diminutions sont principalement dues aux modifications de prélèvements (CSG) instaurées entre 2018 et 2019 :

- les salariés du secteur privé bénéficient d'un gain de pouvoir d'achat sous l'effet de l'exonération des cotisations chômage et maladie à compter du 1^{er} octobre 2018 auxquelles se substitue partiellement une hausse de la CSG au 1^{er} janvier 2018;
- les retraités subissent dès 2018 une hausse de la CSG.

Ces effets ont tous deux un impact « négatif » sur le taux de remplacement net.

A l'inverse, en raison de l'effet « *noria* » évoqué *infra* 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 nés dans les années 1940, 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*

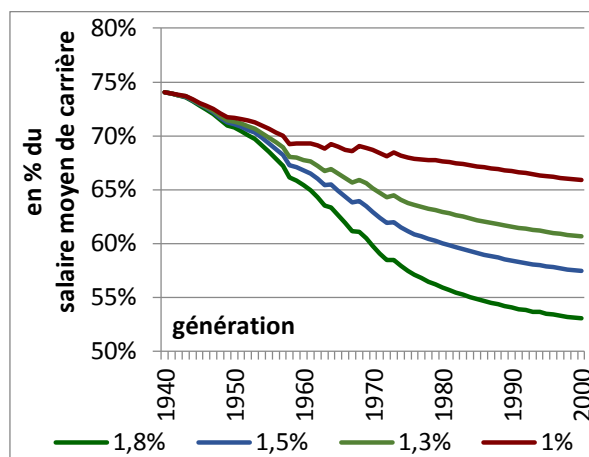
Si l'on examine les taux de remplacement à la liquidation projetés pour le cas type, on observe que **les scénarios de forte croissance aboutissent mécaniquement, sous l'effet de l'indexation des droits à pension sur l'inflation, à une diminution plus marquée des taux de remplacement.** En effet, l'indexation 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.

Du fait des modes d'indexation ainsi que de la baisse du rendement des régimes complémentaires, une baisse des taux de remplacement devrait intervenir pour les générations nées à partir des années 1950, 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 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 les années 1960 dans le scénario « 1% », mais elle se poursuit jusqu'aux générations nées au milieu des années 1980 dans le scénario « 1,8% ».

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 carrière¹⁸, 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 74,0% pour la génération 1940 à une fourchette comprise entre 53,1% (croissance annuelle de la productivité de 1,8%) et 65,9% (croissance de la productivité de 1%) pour la génération 2000.

¹⁸ Ces deux grandeurs étant au préalable exprimées chaque année relativement au salaire moyen de l'économie (ce qui revient à « actualiser » les grandeurs sur le taux de croissance du salaire moyen).

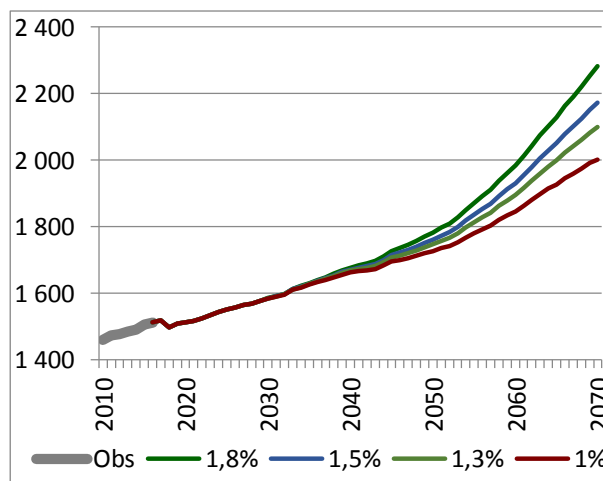
Graphique n° 6 : Taux de remplacement net moyen sur le cycle de vie pour le cas type de salarié non cadre du secteur privé



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figure 2.31 (p.103)

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 à partir de 1952, après une période de relative stabilité. En effet, même si le montant en euros constants de la pension moyenne continuerait de croître en raison de l'effet « *noria* », c'est-à-dire le remplacement des anciennes générations de retraités par des nouveaux retraités aux pensions en moyenne plus élevées, elle augmenterait moins vite que le revenu d'activité moyen (Graphique n°6). 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).

Graphique n° 7 : Pension nette moyenne en euros constants 2017 en projection



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figure 2.24 (p. 89)

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 comité¹⁹.

À l’horizon de 25 ans, considéré pour les indicateurs de pérennité financière, il resterait supérieur à cette limite dans les scénarios « 1,3% » et « 1% » ; 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 le scénario « 1% ».

♦ *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 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 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 étrangers²⁰.

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. **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’incertitude²¹. En effet, si toutes les projections financières à long terme présentent une

¹⁹ Article D. 114-4-0-14 du code de la sécurité sociale.

²⁰ 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.

²¹ Didier Blanchet, « Retraites: vers l’équilibre en longue période ? », Note IPP n°3, Février 2013.

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^{22 23}.

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.

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

- ♦ *Un niveau de vie moyen des retraités actuellement supérieur à celui du reste 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 compte ni des éventuels transferts entre générations ni de l'éventuelle propriété du logement. En moyenne, en 2015, le COR évaluait à 4 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).

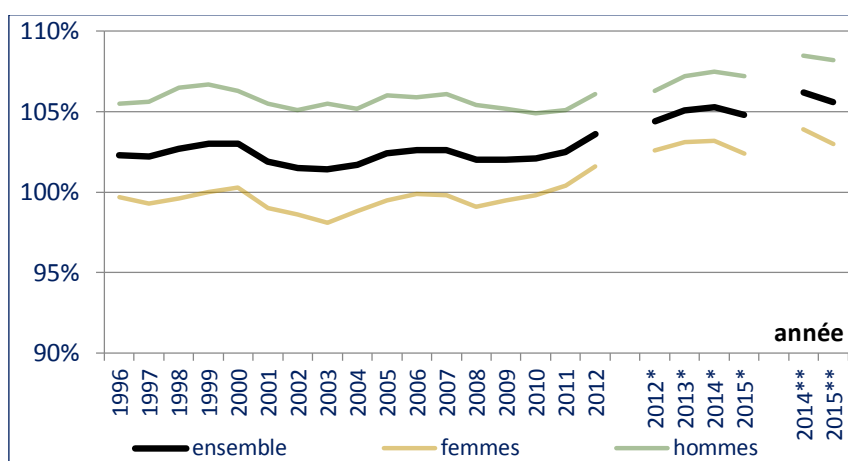
²² Didier Blanchet, Antoine Bozio et Simon Rabaté, « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite français ? » Revue économique 4 (Vol. 67), p. 879-911, 2016.

²³ Yves Guégano et Gautier Maigne, « Comment réduire la sensibilité du système de retraite à la croissance ? », France Stratégie, Note d'analyse, janvier 2017.

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* », de la montée en charge des régimes de base et complémentaires et de réformes des calculs des droits²⁴ 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 concernés ni par le chômage ni par la modération salariale) s'améliore par rapport au reste de la population sur la période récente.

En 2015, le niveau de vie moyen des retraités s'est établi à 105,6% de celui de l'ensemble de la population, contre 106,1% en 2014, 105,4% en 2013 et 104,6% en 2012. Cet écart est plus élevé chez les hommes (108,2%) que chez les femmes (103%).

Graphique n° 8 : Niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population



Note de lecture : des changements méthodologiques sont intervenus en 2012 et 2014 qui conduisent à des ruptures de série

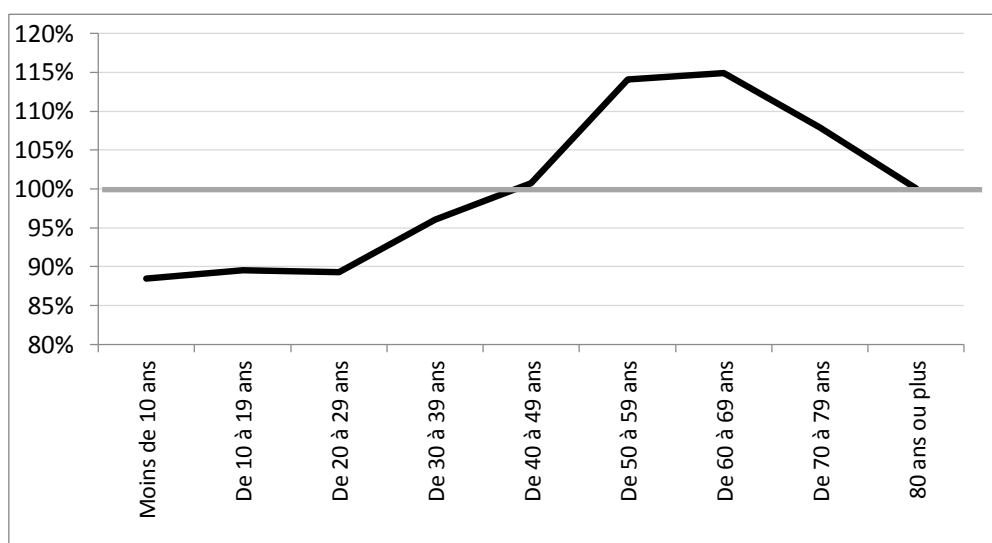
Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figure 2.22b (p.86)

Ainsi, alors que la pension nette moyenne des retraités s'établit à 65,3% du revenu d'activité moyen en 2016, le pouvoir d'achat des retraités reste supérieur à celui du reste de la population. Cette situation observée s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs : l'existence d'autres sources de revenus plus développés chez les retraités (revenus du capital notamment), l'existence de dispositifs socio-fiscaux spécifiques dont ils bénéficient, la taille en moyenne plus réduite de leur ménage (liés notamment à l'absence en général d'enfants à charge).

Dans son rapport annuel pour l'année 2018, le COR présente un indicateur complémentaire qui met en lumière des écarts importants dans le niveau de vie relatif des actifs et retraités selon leur âge. Cet indicateur met en lumière le fort niveau de vie relatif des personnes entre 50 et 69 ans et, à l'inverse, la diminution de leur pouvoir d'achat passé 70 ans. Pour les personnes de plus de 80 ans, (ayant liquidé leur retraite depuis plus longtemps, à des niveaux plus faibles), le pouvoir d'achat est ainsi à parité du reste de la population.

²⁴ 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.

Graphique n° 9 : Niveau de vie des individus selon l'âge rapporté à celui de l'ensemble de la population en 2015

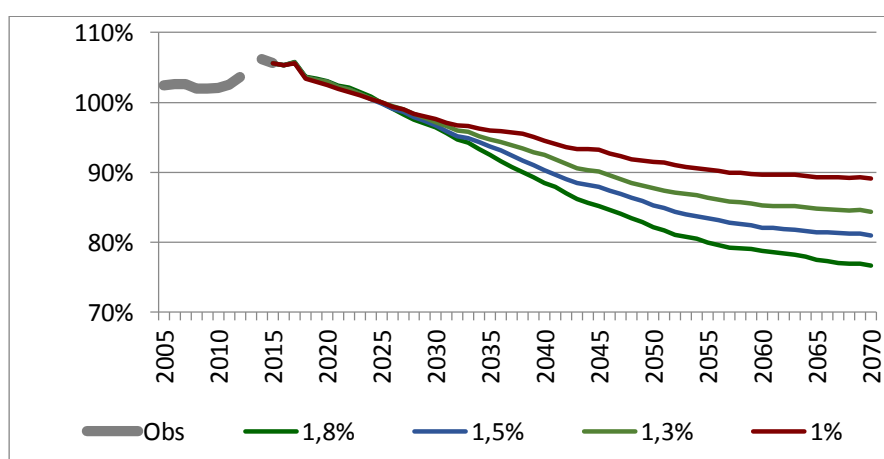


Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figure 2.23 (p.87)
 Note de lecture du COR : « Notes : L'ensemble de la population comprend les actifs (y compris chômeurs), les retraités, et les inactifs non retraités (enfants, étudiants, femmes au foyer, personnes handicapées ou invalides, etc.).

Ces données ne prennent toutefois pas en compte l'impact de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, qui opère un transfert d'une part du financement de la sécurité sociale vers la CSG, entraînant un alourdissement des prélèvements sociaux sur une partie des retraités (alors que les cotisations sociales pesant sur les actifs sont, elles diminuées d'autant), pesant de fait sur leur niveau de vie relatif à compter de 2018.

♦ Une forte dégradation annoncée du niveau de vie relatif

Graphique n° 10 : Niveau de vie moyen des retraités, rapporté à l'ensemble de la population, projeté selon les scénarios du COR



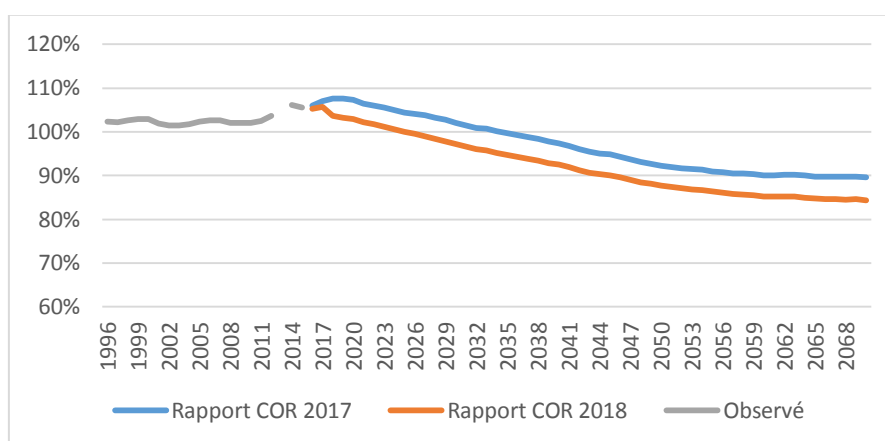
Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figure 2.25b (p.89)

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

toutefois se dégrader durablement pour les 50 ans à venir. La parité de niveau de vie serait retrouvée en 2025 et 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. En 2070, le pouvoir d'achat relatif des retraités s'établirait entre 76,7% et 89,1% de celui du reste de la population. . Ce constat ne signifie toutefois pas une baisse du niveau de vie en valeur absolue (les pensions continueront à croître, dans tous les scénarios), mais une croissance des pensions plus lente que celle des revenus d'activité.

Cette dégradation du niveau de vie relatif des retraités par rapport à l'ensemble de la population est davantage accentuée que dans les précédentes projections, comme l'illustre le graphique n°11. En 2019, le niveau de vie relatif des retraités devrait s'établir à 103,2% du reste de la population contre 107,7 dans les précédentes projections. Cet écart d'environ 4,5 points se maintient ensuite, toutes choses égales par ailleurs, sur l'ensemble de la période de projection.

Graphique n° 11 : Comparaison du niveau moyen de vie des retraités, rapporté à l'ensemble de la population, selon les rapports 2017 et 2018 du COR (scénario 1,3%)



Source : CSR d'après COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France » Rapports annuels 2017 et 2018

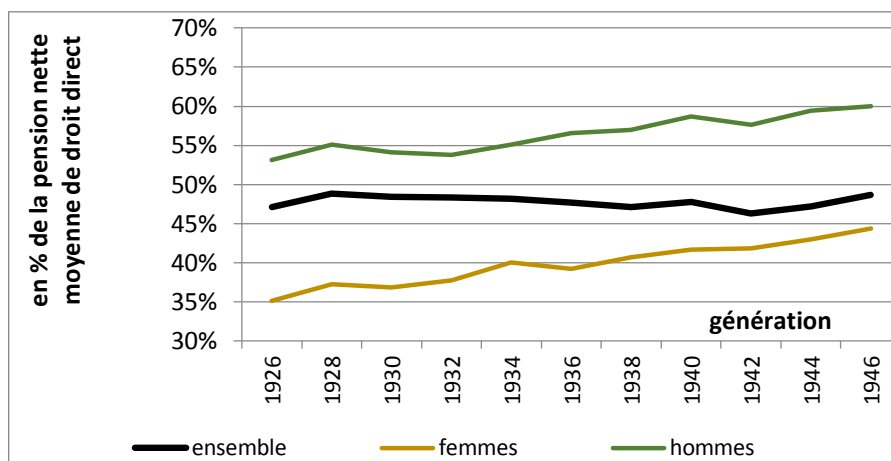
Environ la moitié (de 2 à 2,5 points) de cette dégradation provient de l'effet, sur le niveau de vie relatif des retraités, de la hausse de la CSG intervenue au 1^{er} janvier 2018²⁵. D'autres éléments se combinent pour accentuer l'écart : le report de la date de revalorisation des pensions (d'octobre 2018 à janvier 2019), la révision à la hausse des hypothèses de croissance de court terme du programme de stabilité (qui conduit à davantage de croissance du revenu des actifs) et des réajustements techniques des modèles de projections de la DREES et l'INSEE. On notera, enfin, que ces nouvelles projections prennent en compte l'exonération progressive de taxe d'habitation d'ici 2020 pour 80% des foyers, dont l'effet relèvera à la fois le revenu disponible moyen des actifs (+1,6%) et des retraités (+1,8%).

²⁵ Sous l'effet d'une double dynamique, jouant sur le numérateur et le dénominateur du ratio : la hausse de la CSG diminue le pouvoir d'achat net des retraités alors que dans le même temps le pouvoir d'achat du reste de la population est tiré par le haut par les mesures à destination des actifs (exonérations de cotisations pour les actifs principalement) !

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 1^{er} et 2^{ème} 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° 12 : 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 2018 », figure 2.42 (p.121). 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**²⁶. Le graphique n°8 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. On rappellera ici que 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%, un objectif qui semble désormais

²⁶ 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.

durablement s'éloigner. Une telle situation, qui pourrait signifier une paupérisation des personnes concernées, appelle une vigilance particulière. Toutefois, à ce jour, le taux de pauvreté des retraités reste nettement inférieur à celui de l'ensemble de la population (6,8% pour l'ensemble des retraités contre 14% pour l'ensemble de la population, en 2014).

Afin de prolonger les réflexions sur les niveaux de pension des retraités modestes, le 4^{ème} avis du comité de suivi des retraites avait souligné l'importance d'analyser les évolutions récentes et futures du minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées) au regard de celles des minima de pension (minimum contributif au régime général et dans les régimes alignés, minimum garanti dans la fonction publique). Les revalorisations successives du minimum vieillesse²⁷, dont la plus récente a eu lieu en loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, ont en effet 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.

Ce constat se traduit dans le rapport du COR pour 2018 par la production d'un nouvel indicateur permettant de comparer le ratio entre la pension nette perçue par un salarié à l'issue d'une carrière cotisée au SMIC et le montant du minimum vieillesse selon les modalités d'indexation choisies. Cette comparaison, bien que limitée (en raison notamment du caractère différentiel et conjugalisé de l'ASPA), illustre la possibilité, si l'ASPA était continûment indexée sur le salaire moyen par tête, que le montant d'ASPA puisse à terme (à compter des générations de la fin des années 1960) devenir supérieur à celui de la pension nette d'un salarié au SMIC.

²⁷ 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.

- L'analyse de ces éléments conduit le comité de suivi à estimer que, en l'état, le système de retraite continue d'assurer un taux de remplacement 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%, sous l'effet de l'indexation des droits à pension sur l'inflation²⁸. 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.

- Le comité constate qu'en 2015 le niveau de vie relatif des retraités est resté à un niveau sensiblement supérieur à celui des actifs, et qu'il devrait rester supérieur jusqu'en 2025. Par la suite, leur niveau de vie relatif devrait se dégrader, en raison des réformes antérieures et des mesures en faveur du pouvoir d'achat des actifs (hausse de la CSG et exonération de cotisations sociales). Le taux de pauvreté des retraités reste cependant inférieur à celui de la population totale, illustrant la capacité du système à atténuer, au moment de la retraite, les écarts de revenus constatés au cours de la carrière.

- Compte-tenu des efforts réguliers de revalorisation du minimum vieillesse (en raison notamment des très faibles retraites perçues par les générations les plus anciennes), le comité constate que celui-ci se rapproche du minimum de pension et pourrait le dépasser, en fonction des critères d'indexation choisis.

- Pour toutes ces raisons, le comité réitère son appel à un approfondissement des travaux sur les modifications possibles des règles d'indexation des pensions et des droits acquis en cours de carrière, dans le cadre du futur projet de réforme, afin de rendre la trajectoire du système moins sensible à l'évolution de l'environnement macroéconomique.

²⁸ Les droits acquis en cours de carrière sont indexés sur les prix alors que les salaires évoluent comme la productivité du travail (dont la croissance est supérieure à celle de l'inflation). Le taux de remplacement rapporte la pension à la liquidation (qui est fonction des droits acquis et donc de l'inflation passée) au dernier salaire. Ainsi, plus la croissance des salaires aura été forte, plus l'écart salaire-prix sera important et le taux de remplacement faible.

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.

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° 4 : 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 deuxième 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.

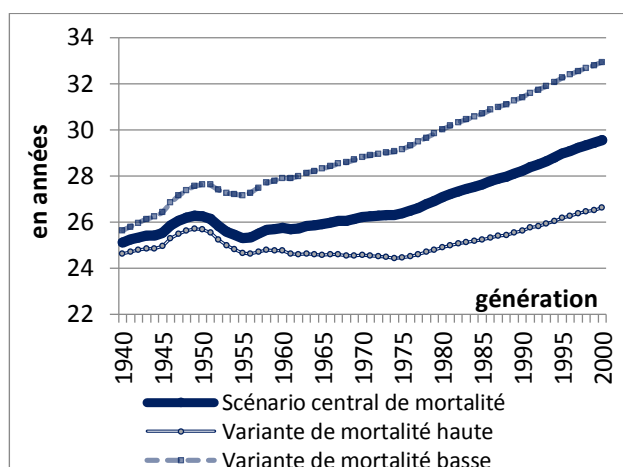
3.1.1. Durée de versement de la pension

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.

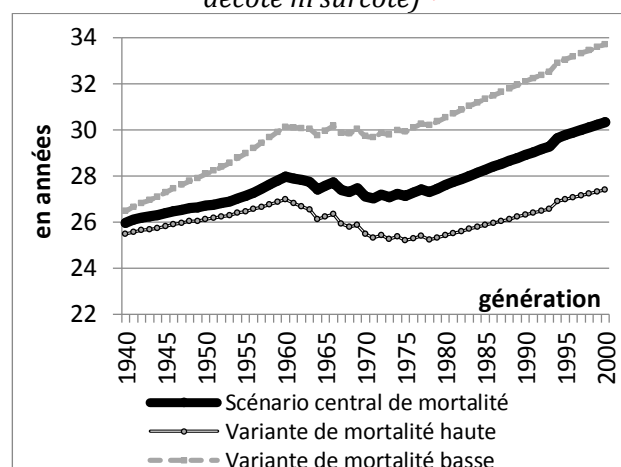
Les graphiques ci-dessous présentent la durée de retraite en nombre d'années selon trois scénarios de mortalité élaborés par l'INSEE, en moyenne pour chaque génération et dans le cas type d'un salarié non cadre.

Graphique n° 13 : 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)²⁹



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figures 2.35 (p.109)

Les projections établies par le COR sur le fondement des données de l'INSEE restent largement inchangées par rapport à l'année dernière. 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 28,2 ans pour la génération 1990 et atteint 29,6 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 augmente de manière très faible. En effet, la hausse de l'espérance de vie devrait avoir un effet légèrement supérieur à celui de l'allongement progressif de la durée de cotisation à 43 ans (jusqu'à la génération 1975, dernière génération à connaître les effets de la montée en charge).

Pour les plus jeunes générations, la durée de retraite devrait ensuite augmenter plus rapidement pour atteindre près de 29,6 ans pour la génération née en 2000 : à compter de la génération 1975, 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.

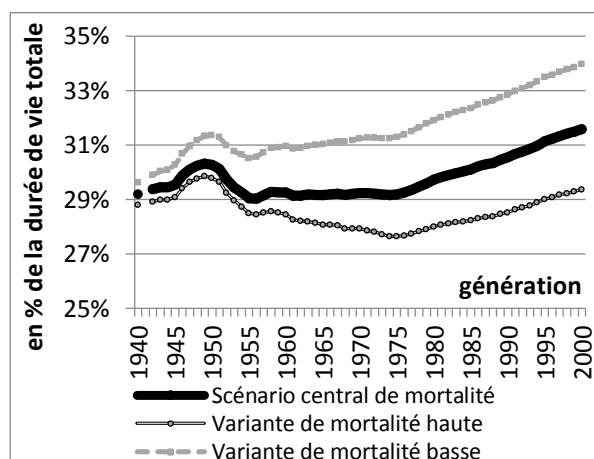
Dans le cas type d'un salarié non cadre du privé, la tendance est relativement similaire mais présente néanmoins des particularités :

²⁹ Il est rappelé que l'individu présenté dans ce cas-type peut bénéficier d'un départ précoce grâce au dispositif carrières longues.

- Le cas type ayant commencé à travailler plus jeune que la moyenne des affiliés, il bénéficie d'une durée de retraite supérieure à celle de l'ensemble de sa génération.
- L'entrée en vigueur des mesures relatives aux carrières longues a davantage concerné les profils représentés par le cas-type que la moyenne des affiliés. Cela contribue, pour les générations jusque 1960, 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 du cas-type pourrait diminuer légèrement, avant de connaître une nouvelle hausse similaire à celle de l'ensemble de sa génération à partir de 1975.

Comme le montre le graphique suivant, pour les générations 1955 à 1975, l'effet de l'allongement de la durée de cotisation devrait permettre de stabiliser la part de temps passé en retraite, puis, passés les effets de la dernière réforme, la durée de retraite pourrait durablement augmenter, sous l'effet de la hausse de l'espérance de vie après 60 ans.

Graphique n° 14 : Durée de retraite moyenne par génération en proportion de la durée de vie totale



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018 », Figure 2.36a, p111

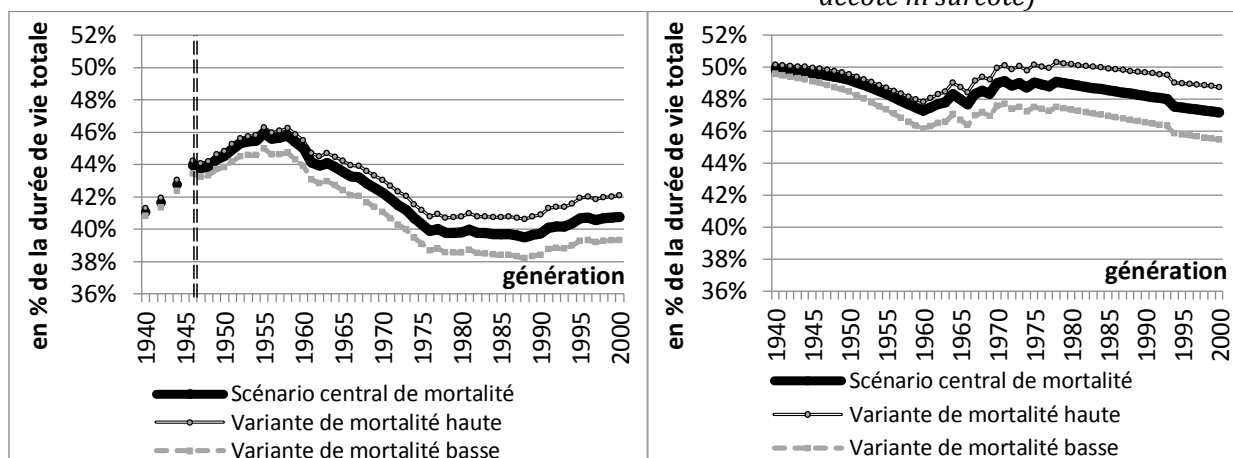
3.1.2. Durée moyenne de carrière

Pour mesurer la durée de carrière, le COR retient une acception large, celle de la durée validée en vue de 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 ensuite calculée par le COR en proportion de la durée de vie totale.

Graphique n° 15 : 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)³⁰



Source : COR, « Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018 », figure 2.38 (p.114)

Pour des raisons symétriques aux constats établis sur l'évolution des durées de retraites, les évolutions de durées de carrière divergent sensiblement par construction selon que l'on analyse la moyenne par génération et le cas type du salarié non cadre du privé.

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 vie³¹ jusqu'aux générations de la fin des années 1950. Par la suite, on constate des fluctuations et une baisse progressive mais lente de la durée de carrière, 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 (1975) 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 pour les générations nées après 1990.

3.1.3. 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

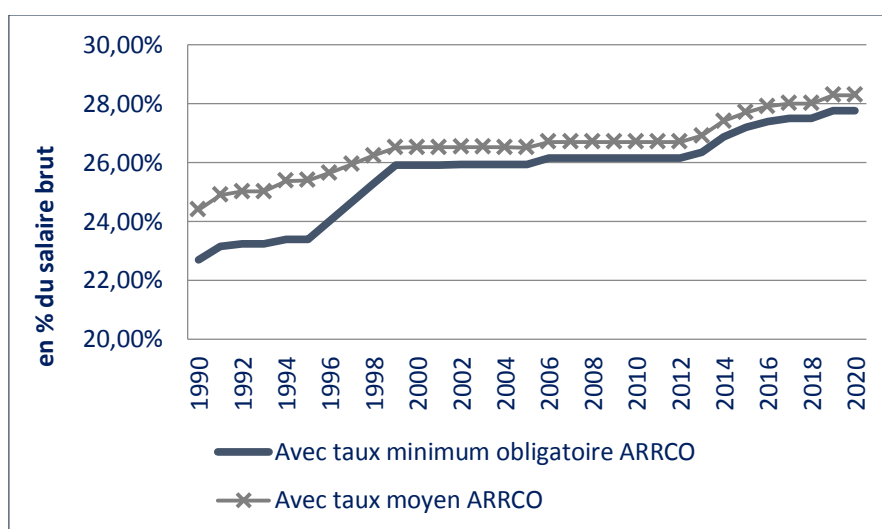
³⁰ Il est rappelé que l'individu présenté dans ce cas-type peut bénéficier d'un départ précoce grâce au dispositif carrières longues.

³¹ 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.

pourquoi seul l'indicateur relatif au cas type d'un salarié non cadre du privé est calculé par le COR. Ce taux de cotisation augmenterait régulièrement, passant de 19,6% pour la génération 1940 à 28,1% pour la génération 2000.

L'indicateur prévu dans le décret concerne non pas le niveau moyen des cotisations mais le taux annuel légal constaté.

Graphique n° 16 : 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 2018», figure 2.4 (p.61)

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%³² 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. On soulignera toutefois que cet indicateur ne reflète pas les politiques d'exonérations sociales sur les bas-salaires ni l'exonération annoncée d'une part de cotisation AGIRC-ARRCO en 2019.

3.2. L'équité entre les sexes

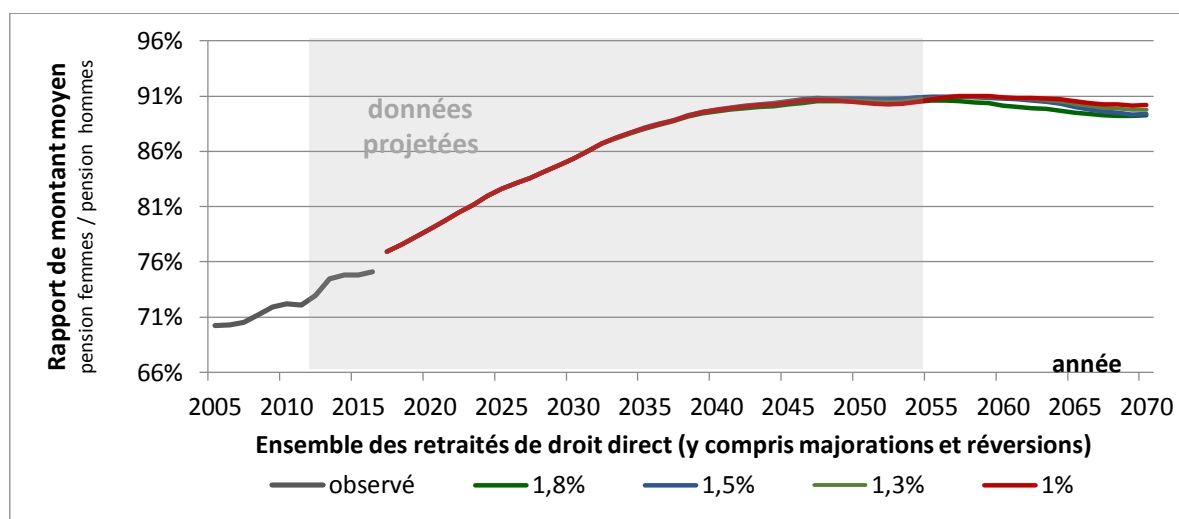
L'équité du système de retraite entre les sexes peut se mesurer d'après les mêmes indicateurs que ceux relatifs à l'équité entre générations (niveau de pension, durée de retraite et durée de carrière). On compare ainsi les résultats pour les hommes et pour les femmes au sein d'une même génération mais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

³² 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. »

3.2.1. 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° 17 : Montant brut moyen des pensions des femmes rapportées à celui des hommes



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figure 2.45b (p.127)

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.

En 2016, la pension des femmes s'élevait en moyenne à 75,1% de celle des hommes, un niveau qui plafonne depuis 3 ans après avoir connu une augmentation continue. En dix ans, ce taux a augmenté de 4,9 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 d'écarts persistants de rémunérations (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 aujourd'hui 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 autour de 95% de celui des hommes.

3.2.2. 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'accroître jusqu'en 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 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).

Il doit néanmoins être relativisé : l'équité doit s'analyser à l'aune non seulement de l'espérance de vie dans son ensemble, mais aussi de l'espérance de vie « en bonne santé »³³. Pour cela, le COR s'appuie sur un indicateur d'espérance de vie sans incapacité élaboré au niveau européen par l'EHLEIS³⁴. En 2016, l'écart d'espérance de vie à 65 ans entre les hommes et les femmes était évalué à 3,8 ans. Sur ces 3,8 ans, 1,1 année 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.

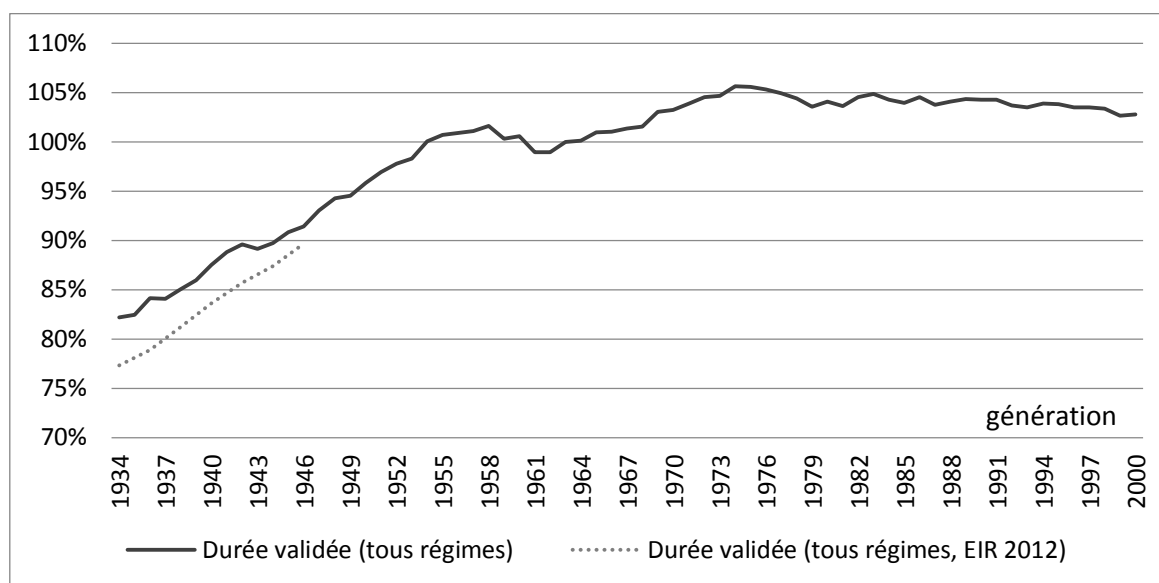
3.2.3. Comparaison des durées de carrière

La durée de carrière est le troisième indicateur à prendre en considération. L'allongement de la durée des carrières des femmes a contribué à faire converger leur durée de carrière et celles des hommes.

³³ Comme le souligne l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale.

³⁴ *European Health and Life Expectancy Information System.*

Graphique n° 18 : Durée moyenne validée tous régimes des femmes rapportée à celle des hommes (retraités de la CNAV)



Source : COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», figure 2.51 (p.137)

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 progressait pour les hommes de 70% à 78%. Cet écart dans les dynamiques a permis de faire passer, en 20 ans, la durée moyenne de carrière des femmes rapportée à celle des hommes de 75% (génération née en 1926) à 90% (génération née en 1946). 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, pour se stabiliser autour de 104% à compter de la génération née en 1970. 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.

3.3. 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 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, comme 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.

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

La comparaison des efforts contributifs entre régimes est aujourd'hui mal aisée.

Ceci s'explique tout d'abord en raison 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 cotisations 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 étroite³⁵.

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.

3.3.2. 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.

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 spéciaux³⁶,

³⁵ Le COR calcule les 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 2018*», page 52, figure 1.30.

³⁶ 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.

les durées de cotisation, les taux de cotisation salariale sont aujourd'hui largement harmonisées. Des écarts subsistent substantiellement en matière de droits familiaux et conjugaux³⁷.

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 premières projections établies à ce sujet conduisent toutefois à supposer que les effets de cette mesure seront faibles à l'horizon 2070.

La comparaison des âges moyens de liquidation des nouveaux retraités par année³⁸ 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 2017, et en tenant compte pour tous les régimes des règles de départ anticipé, les anciens salariés du régime général sont partis en moyenne à 62,5 ans, quand les fonctionnaires sédentaires affiliés à la CNRACL (fonctions publique territoriale et hospitalière) sont partis à 63,2 ans et ceux de la fonction publique d'État à 62,6 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 entre 58 et 59 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 1949, dernière génération entièrement partie à la retraite, l'âge moyen de liquidation varie entre 58,8 ans pour la CNRACL, 59,1 ans pour la fonction publique d'État et 61,3 ans pour le régime général³⁹. 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.

3.3.3. 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 régimes⁴⁰. 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

³⁷ 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.

³⁸ Cet indicateur mélange des individus de plusieurs générations partis en retraite la même année et doit être interprété avec précaution.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

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.

Tableau n° 5 : Comparaison du montant mensuel brut moyen de la pension de droit direct d'un mono-pensionné en 2016

Monopensionnés d'un régime de base	1 860
dont anciens salariés	1 920
Salariés du régime général	1 820
Fonctionnaires civils d'État	2 600
Fonctionnaires militaires d'État	2 380
MSA salariés	1 730
Fonctionnaires CNRACL	1 870
Autres régimes spéciaux	2 620
dont anciens non-salariés	800
MSA non-salariés	740
RSI commerçants	970
RSI artisans	1 050
Professions libérales	2 440

Source : CSR d'après COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», tableau 2.28 (p.94)

L'interprétation des écarts de montants mensuels de pension perçus par les assurés des différents régimes doit tenir compte d'un biais important. Les montants de pension étant directement corrélés aux niveaux des rémunérations perçues tout au long de la carrière, ainsi qu'à l'assiette de revenus pris en compte pour le calcul des droits⁴¹, **la comparaison brute de ces montants est davantage le reflet des écarts de rémunération (liés aux niveaux de qualifications et aux professions concernées) et d'effort contributif qu'une mesure de l'équité entre les différents régimes.**

◆ *Un indicateur de taux de remplacement net révisé à la baisse depuis 2017*

La comparaison des taux de remplacement entre régimes est censée permettre de mieux 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, sous réserve de fortes limites⁴².

Ainsi, le COR calcule, en vertu des dispositions du décret relatif au comité de suivi des retraites⁴³, 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.

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

⁴¹ Un biais particulièrement important existe dans la fonction publique, compte tenu de l'exclusion des primes de l'assiette, hors RAFF.

⁴² Limites qui avaient conduit le COR en 2015 à préférer, pour opérer des comparaisons entre régimes, à appliquer les règles du régime général et du régime de la FPE à un même profil de rémunération pour neutraliser pleinement les effets carrière et trajectoire de rémunération.

⁴³ Décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au comité de suivi des retraites.

distinguant le traitement indiciaire et les primes⁴⁴) et en faisant évoluer ce profil au fil des générations. Au-delà des 2 seuls cas-types évoqués par le décret, le COR produit également des analyses portant sur d'autres cas-types, pour affiner les comparaisons entre profils d'actifs et mieux distinguer, notamment au sein de la fonction publique, des différences importantes dans les trajectoires et la structure des rémunérations.

Une refonte des hypothèses du COR relatives aux trajectoires de rémunération dans la fonction publique avait conduit à revoir en 2017 nettement à la baisse le taux de remplacement du cas-type « agent sédentaire de catégorie B » de la génération 1955⁴⁵. En 2018, de nouveaux ajustements sont intervenus sur les cas types de la fonction publique, compte tenu d'une part de l'effet de la hausse de la CSG et d'autre part de nouvelles hypothèses sur les profils de prime. De plus, un cas type « policier », permettant d'identifier les spécificités des catégories actives, a également été créé.

Tableau n° 6 : Taux de remplacement net pour les cas types du COR (génération 1956 sauf 1966 pour le cas type n°8)

Cas type	Salaire brut de fin de carrière (et part des primes pour les fonctionnaires)	60 ans	62 ans	63 ans	64 ans	65 ans	66 ans	67 ans
année de départ :		2016	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Cas type n°1 (cadre)	2,7 x SMPT		53,5%	55,3%	56,1%	57,6%	59,3%	60,9%
Cas type n°2 (non-cadre)	0,9 x SMPT	74,9%	72,6%	76,1%	77,4%	80,2%	83,1%	85,9%
Cas type n°3 (non-cadre avec chômage)	0,8 x SMPT de l'année des 56 ans		72,6%	72,6%	71,8%	71,0%	70,2%	69,4%
Cas type n°4 (femme avec deux enfants)	0,8 x SMPT		72,0%	75,4%	76,6%	79,4%	82,2%	85,0%
Cas type n°5 (B sédentaire)	1,1 x SMPT (dont 25% primes)		61,0%	65,6%	68,9%	72,0%	75,1%	78,1%
Cas type n°6 (A faible taux de prime)	1,5 x SMPT (dont 15% primes)		64,8%	71,5%	75,2%	78,8%	82,3%	85,8%
Cas type n°7 (A+ fort taux de prime)	2,4 x SMPT (dont 39% primes)		44,5%	49,1%	51,9%	54,3%	56,8%	59,1%
		50 ans	52 ans	53 ans	54 ans	55 ans	56 ans	57 ans
Cas type n°8 (policier)	1,2 x SMPT (35% primes mais 17% sont intégrées à l'assiette)		46,7%	52,7%	57,8%	62,9%	67,9%	70,9%

Source : CSR d'après COR, «Évolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel 2018», Tableau 2.34 (p.106).

Ces ajustements conduisent à des révisions parfois très sensibles des projections de taux de remplacement. A titre d'exemple, le cas type n°6, correspondant à un profil type d'enseignant dans la fonction publique (rémunération faible à l'embauche, en croissance continue notamment en fin de carrière avec un faible taux de prime) a été révisé pour inclure davantage de primes en

⁴⁴ Les primes des fonctionnaires, autrement appelées part indemnitaire de la rémunération, sont une composante structurelle de celle-ci variant selon différents éléments tels que les corps, grades et ancienneté.

⁴⁵ Voir le quatrième avis du comité de suivi des retraites du 13 juillet 2017 pour davantage de précisions.

fin de carrière que dans les modèles précédents (15% contre 9% auparavant), conduisant à une réduction de près de 10 points du taux de remplacement (7 points pour le cas type n°7).

Ces révisions ne signifient pas, pour la part relative aux taux de primes, une dégradation du taux de remplacement des personnes concernées mais traduisent la mise à jour continue des outils de simulation et de projection des pensions.

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 réitère ses encouragements au COR à actualiser son étude de septembre 2015 relatifs aux différences de retraite entre public et privé sur la base de ces cas-types rénovés.

3.3.4. 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 traitement⁴⁶ et non de l'évolution de leurs revenus. Depuis 2017, le COR s'appuie sur des travaux de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour mieux prendre en compte ces évolutions de taux de primes et leurs impacts sur les taux de remplacement.

Tableau n° 7 : Part des primes moyenne à 55-59 ans dans la fonction publique d'État de 2009 à 2014 (%)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ensemble fonction publique d'État	17,5	18,5	19,4	19,5	19,5	19,6	19,6
dont : femmes	15,3	16,0	16,9	16,9	17,0	17,2	17,2
dont : hommes	20,0	21,3	22,2	22,3	22,4	22,5	22,6
Catégorie B sédentaire	23,5	24,5	25,1	25,5	25,6	25,8	25,9
Enseignants catégorie A	11,4	11,4	12,1	11,9	11,7	12,0	12,1
Cadre A+	39,0	40,7	42,0	41,7	42,3	41,9	41,8
Policier catégorie active (à 50-54 ans)	30,8	31,9	32,2	32,1	31,7	31,7	31,4

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

Sur la base des données constatées, il procède à des projections de taux de remplacement pour les différents cas types selon deux hypothèses : une hypothèse de « stabilité de la part des primes » (qui amène à stabiliser pour toutes les générations nées entre 1960 et 2000, la part des primes du fonctionnaire de catégorie B à 23% après prise en compte de l'effet PPCR à court terme) ; une hypothèse de « croissance continue de la part des primes » (qui

⁴⁶ Les primes ne sont pas soumises à cotisations et donc pas génératrices de droits.

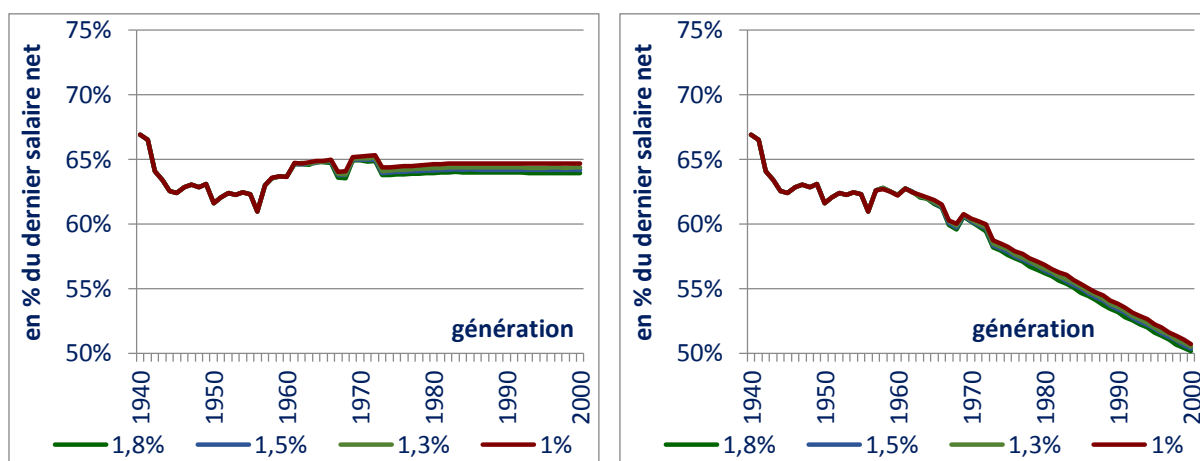
conduit à faire passer la part des primes pour le même cas type à 39% pour la dernière génération étudiée).

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

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

Taux de remplacement net à la 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 2.32 (p.104).

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 autour de 64%.

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 impact important sur le taux de remplacement. Celui-ci décrocherait très nettement à compter de la génération 1960 pour chuter de 63% à 50%.

Ce travail illustre la 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. Dans la perspective d'une réforme conduisant les fonctionnaires à cotiser à l'avenir également sur leurs primes, ces constats devraient être substantiellement modifiés.

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.

- 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 œuvre⁴⁷, un effet plus accentué sur les premières générations concernées. L'allongement marqué de l'espérance de vie à 60 ans des hommes contribue toutefois à augmenter nettement la durée de retraite pour les plus jeunes générations, une fois l'effet de la réforme de 2014 pleinement prise en compte.

- 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 entre les sexes. 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. Toutefois, compte-tenu des évolutions constatées, une réflexion sur la pertinence relative des différents outils de solidarité pourrait être utile dans la perspective de la prochaine réforme.

- Sur la question de l'équité entre régimes, le comité constate un rapprochement des paramètres d'âge et de durée 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 secteur public et le secteur 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 secteur privé devraient également diminuer, c'est pourquoi, le prolongement des travaux réalisés par le COR pour mesurer l'équité entre les secteurs public et privé sur la base de ces nouvelles hypothèses pourrait se révéler très utile.

Le comité réitère son constat concernant les écarts en matière de règles de liquidation qui posent une question de lisibilité. 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.

Ainsi, entre les différents régimes, des marges de progrès existent notamment en matière de droits familiaux et de pensions de réversion, pour lesquels des disparités non justifiées sont constatées.

⁴⁷ Ce rythme a été dicté par l'importance des besoins de financement apparus avec la crise de 2008.

CONCLUSIONS DU COMITE

En matière de niveau de vie, 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. Le taux de pauvreté des retraités est inférieur de près de moitié à celui de la population totale.

En matière d'équité, les réformes 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. De plus, la sensibilité des taux de remplacement dans la fonction publique à la part des primes dans la rémunération totale conduit 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.

Comme il l'a déjà souligné, le comité réitère son appel à améliorer la lisibilité et la gouvernance du système de retraite. Il insiste notamment sur la nécessité de diminuer sa dépendance à la croissance, qui caractérise le système français, et sur l'importance d'améliorer sa transparence, 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.

Sur la question de la pérennité financière, la révision des hypothèses démographiques de l'INSEE en 2016 a conduit à dégrader à moyen terme (réduction du solde migratoire) et à long terme (allongement de l'espérance de vie) le solde des régimes. Dans le scénario économique le plus favorable, le système tendrait toujours vers l'équilibre financier mais dans un horizon plus lointain. Il connaîtrait 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. Pour ces raisons, le comité a été conduit, en juillet 2017, à recommander au Gouvernement, en vertu des dispositions du décret du 20 juin 2014⁴⁸, de prendre les mesures nécessaires afin de ramener le système sur une trajectoire d'équilibre. Le comité n'avait cependant pas fait de recommandation précise sur le calendrier de ces mesures.

Par courrier en date du 18 juin 2018, la ministre des solidarités et de la santé a répondu au comité de suivi avoir demandé à Monsieur le Haut-commissaire à la réforme des retraites « *d'intégrer dans ses travaux les préoccupations du comité et de veiller à ce que les propositions qu'il est chargé d'élaborer permettent au système de retraite de respecter les objectifs financiers prévus au II de l'article L111-2-1 du code de la sécurité sociale* »⁴⁹.

⁴⁸ Cf. Annexe n°3.

⁴⁹ Cf. Annexe n°1.

Compte tenu de cette réponse, le comité ne formule pas de nouvelle recommandation mais maintient sa recommandation de l'an passé. La trajectoire financière, marquée par une dégradation des soldes entre les années 2020 et 2030, devra faire l'objet d'une attention particulière mais ne devra pas négliger les objectifs de solidarité.

Pour ce qui concerne le projet de réforme, et en cohérence avec son mandat et ses précédents avis, le comité appelle l'attention sur les points suivants :

- Le souci de transparence a été mis au cœur du projet de réforme, rejoignant des préoccupations de longue date du comité. La coexistence de plusieurs modes de calcul différents rend effectivement difficile un pilotage garantissant à terme l'équité. Pour autant, sa traduction par une logique contributive doit être conciliée avec d'autres objectifs du système de retraite : la garantie de taux de remplacement minimaux et d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités ;
- Le retour à une trajectoire d'équilibre doit pouvoir être garanti quelles que soient les hypothèses de croissance économique et les inflexions des tendances démographiques. Le comité de suivi a beaucoup insisté dans ses avis précédents sur la nécessité de gérer la première forme d'incertitude. La seconde doit faire l'objet d'une égale attention: la révision des hypothèses de mortalité et migratoire avait été l'une des motivations de la recommandation formulée l'an passé, les évolutions récentes de la natalité, si elles devaient se confirmer, rappellent également l'incertitude qui entoure cette composante du vieillissement démographique.

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
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
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
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
RSI	Régime social des indépendants
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNCF	Société nationale des chemins de fer

Liste des annexes

Annexe I : Réponse de la ministre des solidarités et de la santé à la recommandation formulée en 2017 par le comité de suivi des retraites

Annexe II : Discussions du jury citoyen

Annexe III : Missions du comité de suivi des retraites

Annexe IV : Eléments de bilan sur le jury citoyen

Annexe V : Liste des membres du comité de suivi

Annexe I : Réponse de la ministre des solidarités et de la santé à la recommandation formulée en 2017 par le comité de suivi des retraites



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Le Ministre

N/Réf. : CAB/HCRR/NL A 18-037782

Paris, le 18.6 2017

Madame la Présidente,

Dans son avis annuel rendu le 13 juillet 2017, le comité de suivi des retraites a considéré que le système de retraite s'éloignait, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale en matière de pérennité financière.

Il a en conséquence, et comme le prévoit la loi, adressé au Gouvernement des recommandations destinées à garantir le respect de ces objectifs. Pour autant, dans un contexte de préparation d'une réforme d'ampleur du système de retraite annoncé par le Président de la République, le comité a choisi de ne pas faire « de recommandation précise sur le calendrier ». Comme le précisait l'avis, il est en effet envisageable de procéder à des ajustements dans le cadre de la réforme annoncée ou en amont de celle-ci.

J'ai demandé à Monsieur Jean-Paul DELEVOYE, Haut-Commissaire à la réforme des retraites, d'intégrer dans ses travaux les préoccupations du Comité et de veiller à ce que les propositions qu'il est chargé d'élaborer permettent au système de retraite de respecter les objectifs financiers prévus au II de l'article L. 111-2-1 du code de la sécurité sociale. Je vous indique en outre que, conformément à la méthode adoptée pour la conduite de ce projet, les travaux du Haut-Commissaire font l'objet d'échanges approfondis avec les partenaires sociaux.

Une copie du présent courrier est adressée aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.


Agnès BUZYN

Madame Yannick MOREAU
Présidente du Comité de suivi des retraites

Services du Premier Ministre
Hôtel de Cassini
32, rue de Babylone
75007 Paris

14 AVENUE DUQUESNE – 75350 PARIS SP
TÉLÉPHONE: 01 40 56 60 00

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, renouvelé en juillet 2017, a été réuni le 3 juillet 2018 pour une journée de travaux, organisée en deux temps.

La matinée a été structurée autour de deux échanges :

- Une rencontre avec Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites, présentant les raisons qui ont conduit le gouvernement à lancer la prochaine réforme ainsi que le dispositif de concertation citoyenne qui lui est adossé.
- Un temps de formation des jurés par le biais d'une présentation, par le secrétariat général du conseil d'orientation des retraites, des principales conclusions de son rapport annuel sur les perspectives du 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- Au-delà des observations présentées par les rapporteurs, le jury citoyen a souhaité souligner les éléments suivants.

Tout d'abord, la question du niveau de vie actuel et futur des retraités pourrait être davantage éclairée. La mesure du taux de remplacement à la liquidation apparaît en effet insuffisante pour évaluer la situation réelle du pouvoir d'achat des retraités, car elle ne prend pas suffisamment en compte l'ensemble des dépenses auxquelles ceux-ci sont spécifiquement confrontés (dépendance, soutien familial, dépenses ou non de logement, etc). Le système de retraite devrait à cet égard se fixer des objectifs en termes de niveau de vie relatif des retraités plutôt que de taux de remplacement. Cette observation est particulièrement vraie pour les retraités pauvres, dont la situation devrait faire l'objet de davantage d'attention.

Plus largement, le jury citoyen regrette que les projections du COR en matière de pouvoir d'achat des retraités ne soient élaborées que sur une moyenne générale, masquant des situations très diverses. Il appelle le COR à développer encore davantage ses travaux de projection du pouvoir d'achat des retraités en élaborant des cas-types spécifiques, permettant d'illustrer les écarts importants entre retraités selon leur situation (trajectoire de carrière et de rémunération, situation maritale, etc). Il insiste sur la nécessité d'assurer à chacun un niveau de vie décent à la retraite, qu'elle qu'ait été la carrière.

En matière de situation financière, certains membres du jury expriment des inquiétudes quant aux perspectives de moyen terme du système, quand d'autres soulignent la nette amélioration qu'il a connue ces vingt dernières années. Le jury réitère par ailleurs son constat émis l'année dernière, en insistant sur l'importance de voir les hypothèses sur lesquelles s'appuient les projections du COR 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 que celles connues en 2017.

En tout état de cause, dans la perspective de la prochaine réforme, le jury citoyen considère que les règles d'équilibre du futur du système devront prendre en compte tant son objectif de pérennité financière que le souci d'assurer davantage d'équité. Les membres du jury divergent toutefois quant aux modalités de pilotage à élaborer. Certains sont favorables à la

définition d'outils semi-automatique d'ajustement du système, afin d'éviter une trop grande succession de réformes. D'autres soulignent à l'inverse le risque qu'un tel mécanisme ne nuise à l'adhésion des citoyens aux évolutions futures du système. Tous s'accordent cependant pour souligner la nécessité de conserver des instances indépendantes de gouvernance.

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 1^{er} tercile de la distribution des salaires.

Pour l'objectif II,

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

Pour l'objectif III,

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

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

Pour l'objectif IV,

- ◆ les soldes comptables des régimes projetés sur 25 ans, dans le cadre 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 : Eléments de bilan sur le jury citoyen

L'idée d'adosser un jury citoyen au comité de suivi des retraites est apparue, par amendement, lors des débats parlementaires préalables au vote de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système des retraites du vote.

Les membres du CSR ont été nommés le 26 juin 2014. Conformément aux dispositions du code de la sécurité sociale, le jury citoyen a été installé très rapidement ensuite, suite à un tirage au sort effectué par une société expressément choisie par la direction de la sécurité sociale (DSS) à cet effet. Il s'est réuni pour la première fois au début de mois de juillet 2014. Depuis, à chaque exercice, le jury citoyen a été réuni selon des modalités similaires : une matinée consacrée à de la formation ou de l'information, une après-midi consacrée au projet d'avis. Après trois années d'exercice (2014, 2015, 2016), le jury citoyen a été renouvelé en juin 2017.

Jury citoyen – cadre légal et réglementaire (code de la sécurité sociale)

Article L114-4

I.- (...) **Le comité de suivi est accompagné dans ses travaux par un jury citoyen constitué de neuf femmes et de neuf hommes tirés au sort dans des conditions définies par décret.**

Article D114-4-0-7

Le jury citoyen mentionné au troisième alinéa du I de l'article L. 114-4 est consulté par le comité de suivi des retraites avant la remise des avis et des recommandations mentionnés au II du même article.

Le jury citoyen est convoqué par le président du comité de suivi des retraites. En cas d'absence de certains membres du jury citoyen, ce dernier est valablement consulté s'il comprend au moins le tiers de ses membres.

Si ce quorum n'est pas atteint, le président du comité convoque de nouveau le jury citoyen qui est alors valablement consulté quel que soit le nombre de ses membres.

Article D114-4-0-8

Le comité de suivi des retraites soumet au jury citoyen les orientations qu'il envisage de donner à ses avis et ses recommandations. Le jury citoyen débat oralement de ces orientations et communique au comité de suivi des retraites le contenu de ses discussions.

Les membres du jury citoyen sont soumis au secret des délibérations et à une obligation de confidentialité portant sur ses travaux et l'ensemble des éléments qui leur sont communiqués.

Article D114-4-0-9

Les neuf femmes et les neuf hommes membres du jury citoyen sont tirés au sort parmi les personnes âgées de plus de dix-huit ans. Ils exercent leurs fonctions pour une durée de trois ans.

Le tirage au sort est assuré par le secrétariat du comité de suivi des retraites qui peut recourir, le cas échéant, à un prestataire extérieur.

1. Fonctionnement du jury citoyen

a. Formation des membres du jury

La formation des membres du jury a été essentiellement conduite lors des matinées de formation. En cours d'année, la direction de la sécurité sociale leur a également fait parvenir, environ trois fois par an, certains des documents synthétiques et pédagogiques élaborés par le Conseil d'Orientation des Retraites (COR), « lettres du COR » notamment.

Les temps de formation ont été principalement animés par le COR et la DSS. Ils ont porté sur les grandes composantes des régimes de retraites (base, complémentaire, régimes spéciaux selon les séances), les paramètres de liquidation, les perspectives des régimes ou encore l'opinion des français en matière de retraites (baromètre DREES). Lors du jury citoyen de juillet 2016, le GIP Union-Retraites a également été convié à venir présenter son outil d'information sur les droits individuels à la retraite. Lors du jury citoyen de juillet 2018, le Haut-commissaire à la réforme des retraites est venu présenter les grands axes du projet de réforme ainsi que le dispositif de participation citoyenne. Le COR est par ailleurs systématiquement venu présenter les principales conclusions de son rapport annuel.

b. Débat autour du projet d'avis

Le débat autour du projet d'avis du comité, animé par les rapporteurs en présence, à certaines occasions, de membres du comité, s'est systématiquement tenu dans l'après-midi suivant les temps de formation. S'appuyant notamment sur la présentation du COR, les rapporteurs reprenaient chacun des indicateurs sur lequel le CSR est censé se prononcer et présentait aux membres du jury les conclusions auxquelles le comité était parvenu. Un débat, structuré autour des trois grands axes du rapport (objectifs relatifs aux montants de pension, objectifs d'équité et objectif de pérennité financière) s'engageait ensuite. Les rapporteurs s'attachaient à synthétiser les positions, à faire émerger d'éventuels points de consensus et à caractériser d'éventuels désaccords. Ils rédigeaient, au fil de l'eau, un projet de position du jury citoyen reprenant ces différents éléments, qu'ils faisaient relire, amender puis valider en fin de journée par les membres du jury.

Le premier avis (15 juillet 2014) rendu par le CSR se fait l'écho d'une consultation du jury citoyen, mais ne précise pas le contenu des discussions des membres du jury autour du projet d'avis qui leur avait été soumis. Par la suite, les positions portées par le jury citoyen ont été reproduites dans une annexe spécifiquement dédiée.

2. Eléments de bilan

La question de la formation des membres du jury est centrale pour que le débat sur le projet d'avis soit de qualité et pour permettre aux membres du jury de s'« autonomiser » des positions présentées par les rapporteurs. Ceci est d'autant plus vrai que la discussion du jury est, par construction et compte tenu du peu de temps et de moyens du comité, largement orientée par les rapporteurs.

De plus, compte-tenu de la diversité des expériences et des parcours des membres, cette formation apparaît nécessaire pour éviter que la discussion ne soit accaparée par certains membres (soit parce qu'ils sont susceptibles d'intégrer plus rapidement les éléments qui leur étaient présentés soit parce qu'ils sont plus à même d'oser exprimer leur opinion).

Il est certain qu'une demi-journée de formation annuelle, particulièrement dense et conduite par des experts du sujet, ne saurait suffire, à elle-seule, à donner aux membres du jury

l'ensemble des clés de compréhension nécessaires. La question de la nature de la formation dont ils ont besoin doit ainsi se poser. Le niveau de technicité des travaux du comité de suivi des retraites, consubstantiel à sa nature, rend en effet complexe l'articulation de l'avis du CSR avec la position d'un jury composé de membres non techniciens du sujet. Ce constat pousse à vouloir amener les membres à un niveau de compréhension minimal des enjeux qui apparaît nécessaire pour que les positions du comité soient comprises. Mais très vite, cet exercice contraint les champs d'expression des membres du jury, limitant de facto l'intérêt de l'exercice.

Il semble donc essentiel que la formation des membres du jury soit, autant que possible, conduite dans la durée, par étapes au cours de l'année (en réalité des 3 années que dure leur mandat), et de la manière la plus dissociée possible de la présentation du contenu du projet d'avis, afin que la discussion sur l'avis ne soit pas trop influencée par la position des membres du CSR. Ce constat souligne qu'un tel projet de jury citoyen nécessite des moyens humains et matériels sans doute supérieurs à ceux dont dispose l'actuel CSR.

On notera, en écho à ce constat, une baisse sensible et progressive de la participation au premier jury (entre 2014 et 2016, puis après le renouvellement entre 2017 et 2018), motivée, selon les questionnaires de satisfaction recueillis, par un certain sentiment de frustration quant à la conduite des débats autour du projet d'avis, alors que les temps de formation ont été, dans l'ensemble, très largement appréciés.

Cette expérience, première exercice d'expression citoyenne sur les retraites en dehors d'un projet spécifique de réforme, est riche d'enseignements et conduit à interroger la pertinence du positionnement du jury sur un sujet aussi technique alors que les délais d'élaboration de l'avis sont eux-mêmes contraints. En tout état de cause, elle amène le comité à souligner l'importance de consacrer le temps et les moyens suffisants pour faire vivre, dans la durée, ce type d'instances.

Annexe V : Composition du comité de suivi des retraites

Membres

Mme Yannick MOREAU, présidente

M. Didier BLANCHET

Mme Annelore COURY

M. Philippe GUDIN DE VALLERIN

Mme Marianne LAIGNEAU

Rapporteurs

M. Paulo GEMELGO

Mme Delphine ROUILLEAULT