

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 20 octobre 2022 à 10h00
« Audition du CSR et non-recours aux droits à la retraite »

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

Neuvième avis du Comité de suivi des retraites

Comité de suivi des retraites, 22 septembre 2022

COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

Neuvième avis

22 septembre 2022

Table des matières

Introduction.....	3
1. Rappel des données de base.....	6
1.1. Le cadre démographique	6
1.2. Trajectoire du ratio retraites/PIB : que disaient les projections existantes ?.....	7
1.3. Trajectoire du ratio retraites/PIB : les résultats des nouvelles projections.....	9
2. Les indicateurs de déficit et leur interprétation.....	14
2.1. Des situations hétérogènes selon les régimes	14
2.2. Deux cibles de référence peuvent en découler.....	18
3. Les voies paramétriques d'équilibrage	21
3.1. Effort contributif	21
3.2. Niveau de vie relatif des retraités.....	24
3.3. Hausse de l'âge de liquidation.....	34
3.3.1. Les principaux éléments du débat.....	34
3.3.2. Les principaux instruments : effets financiers et redistributifs.....	37
3.3.3. Les politiques d'accompagnement	40
4. Synthèse et recommandations	43
Annexe I : Discussion du jury citoyen.....	47
Annexe II : Missions du Comité de suivi des retraites.....	50
Annexe III : Liste des sigles.....	53
Annexe IV : Auditions de l'année 2021-2022	54
Annexe V : Composition du Comité de suivi des retraites	55

Introduction

Telle que prévue par la loi de 2014, la mission du CSR est d'assurer un suivi annuel d'un certain nombre d'indicateurs décrivant l'état et les perspectives du système de retraite, d'alerter si ces indicateurs dévient significativement de leurs niveaux-cibles, et, en cas de besoin, de formuler des propositions pour ramener le système sur une trajectoire conforme à ses objectifs. Les estimations ou projections de ces indicateurs sont établies chaque année par le Conseil d'orientation des retraites (COR), dont le rapport sert de base à l'avis du CSR. Ce sont six indicateurs qui ont été définis par décret, ventilés en quatre grandes catégories (tableau 1) et qu'on peut classer de manière encore plus synthétique en deux grands groupes : (a) des indicateurs relatifs aux droits des différentes catégories d'assurés, évalués en moyenne, en dispersion ou sur la base de cas-types, et (b) des indicateurs relatifs à la viabilité financière du système, les indicateurs de solde. Le but de ce dispositif de suivi était d'aider à un pilotage paramétrique souple du système de retraite, accordant des importances comparables aux deux exigences principales d'adéquation des pensions et de pérennité financière.

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

Objectifs	Indicateurs	Horizon de suivi
I : Versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité	Taux de remplacement d'un salarié non-cadre du secteur privé, à carrière complète et de salaire égal à la moyenne du 1 ^{er} tiers de la distribution, projeté sur 10 ans	10 ans
II : Traitement équitable des assurés au regard de la durée de la retraite et du montant de pension	Durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans	25 ans
	Taux de remplacement pour un agent sédentaire de catégorie B de la FP	10 ans
III : Solidarité intra et intergénérationnelle	Rapport entre 1ers déciles de pension (ens. et H/F) et la pension moyenne globale	Période courante
	Niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population	
IV : Pérennité financière	Soldes comptables, dans le cadre macroéconomique prévu par le programme de stabilité	25 ans

En pratique, les conditions d'exercice de cette mission ont rarement correspondu à ce qui avait été prévu en 2014. En 2017, le Comité a certes eu l'occasion d'un message d'alerte sur des déficits qui, selon certains des indicateurs du COR, recommençaient à se creuser, après deux avis considérant que ces déficits restaient sous contrôle. Mais la réponse à ce problème devait ensuite être prise en charge de manière structurelle plutôt que paramétrique, dans le cadre de la transition vers le Régime universel, portée par le Haut-commissariat à la réforme des retraites. Dans l'attente de l'aboutissement de ce projet, le Comité s'était contenté en 2018 et 2019 de rappeler sa recommandation de 2017, tout en

relevant que, entretemps, les trajectoires de déficit avaient été spontanément revues dans un sens moins défavorable.

Le projet de Régime universel a ensuite été ajourné, en 2020, avec la survenue de la crise sanitaire. Celle-ci a de nouveau creusé les déficits, mais sans que ceci justifie des mesures d'ajustement immédiat qui auraient été à contre-courant du besoin de soutien à l'économie. Dans ce contexte à nouveau très particulier, les avis de décembre 2020 et juillet 2021 ont plutôt cherché à alimenter l'état des lieux, en vue des débats auxquels on pouvait s'attendre en sortie de crise, sans formuler de nouvelles recommandations. Ils se sont notamment focalisés sur la question de la crédibilité des hypothèses de croissance à long terme retenues par le COR, sur l'interprétation des indicateurs de solde, et, dans l'avis de 2021, sur la comparaison des effets des différents leviers d'ajustement que sont l'âge d'ouverture des droits, la durée d'assurance requise pour le taux plein, ou les règles d'indexation des pensions, notamment au regard de l'équité intergénérationnelle.

En cette année 2022, le contexte macroéconomique ne s'est pas du tout éclairci, une crise géopolitique et énergétique ayant pris le relais de la crise sanitaire. Les interrogations se multiplient sur les perspectives de croissance, sur ce que pourrait-être le contenu de cette croissance, sur les conséquences du retour de l'inflation. Par ailleurs, cet avis intervient après une séquence électorale qui a remis au grand jour de très fortes divergences de vue sur les évolutions souhaitables du système de retraite : ces divergences ne se sont pas limitées à une opposition entre partisans du statu quo et partisans d'un nouveau durcissement des règles, puisqu'avait également été proposé de défaire une partie de ce qu'ont fait les réformes passées, principalement en matière d'âge de la retraite. Même parmi les soutiens d'une poursuite du processus de réforme engagé en 1993, les avis divergent tant sur son urgence que sur ses modalités.

Dans ce contexte, le Comité juge utile de réexposer, brièvement, les données fondamentales du problème et le degré auquel les réformes passées ont permis d'y répondre. Jusqu'à l'an dernier, le message était celui de dépenses de retraite plafonnant en part de PIB, deux à trois points au-dessus du ratio des années 1990, et susceptibles de redescendre sur un palier intermédiaire entre ce niveau et celui des années 1990, du fait de la remontée de l'âge de liquidation et au prix d'un décrochement plus ou moins prononcé du niveau de vie relatif des retraités. Ceci n'empêchait pas la présence de déficits significatifs, mais d'ampleurs et de persistance très variables selon les hypothèses de croissance et selon les conventions retenues pour le calcul du solde global du système de retraite.

Pour ce qui est du long terme, les nouvelles projections que vient de rendre le COR ne remettent pas en cause le message qualitatif d'une stabilisation ou d'un repli à venir de la part des retraites dans le PIB. Mais, selon ces nouvelles projections, cette stabilisation ou ce repli interviendraient à partir de points hauts, atteints vers 2030, qui seraient sensiblement plus élevés que dans les projections précédentes. Dans la nouvelle hypothèse basse de croissance introduite cette année par le COR, la stabilisation de la part des retraites dans le PIB se ferait même au niveau qui avait été atteint au plus fort de la crise sanitaire.

Les déficits s'en trouveraient accentués d'autant, même si les messages continuent de différer selon la convention retenue pour le calcul des ressources du système. A ce sujet, le COR fournit cette année des projections désagrégées par groupes de régimes qui permettent de quantifier les raisons de ces écarts. Le déficit agrégé est moins prononcé lorsqu'on suppose qu'il est possible de facilement redéployer des ressources des systèmes dont la situation financière s'améliore vers ceux dont ils se dégradent. Mais de tels transferts n'ont rien d'évident, notamment s'ils devaient mobiliser des ressources fiscales pour lesquelles d'autres redéploiements seraient tout aussi envisageables et légitimes. Sans recyclage vers les régimes déficitaires, le solde se creuse de manière bien plus significative et bien plus durable.

Tous ces constats invitent à soulever trois problématiques principales

- Celle de la solidarité entre régimes à perspectives divergentes, et des limites à son renforcement, dans un contexte budgétaire qui est très contraint
- La possibilité d'intensifier la hausse déjà attendue de l'âge de la retraite, pour aider à desserrer cette contrainte : si on suit cette voie, un équilibre est à trouver entre modification des critères d'âge, de durée et autres mesures
- Celle de l'indexation des retraites, principale source d'aléa pour les comptes du système, à court comme à long terme, et question déterminante pour le niveau relatif des retraites à long terme.

A ceci s'ajoutent les autres questions structurelles auxquelles avait cherché à s'attaquer le projet de Régime universel, qui n'ont pas disparu. Par ailleurs, l'exercice conduit cette année pose quelques questions sur la méthode d'élaboration des projections, principalement l'articulation entre hypothèses de court-terme et trajectoire de long terme.

Le présent avis aborde ces différents points. La première partie rappelle les données de base et examine les trajectoires du ratio retraites/PIB, telles qu'elles ressortaient des projections précédentes et telles qu'elles se présentent dans les nouvelles projections. La deuxième partie se concentre sur la question des soldes et les objectifs d'équilibrage qu'on peut y associer. La troisième partie aborde les instruments disponibles pour assurer cet équilibrage : hausses de prélèvements, ajustement à la baisse du niveau relatif des pensions, ou les différentes modalités de relèvement d'âge de la retraite, en posant à chaque fois la question des mesures compensatrices pour les populations qui seraient le plus défavorablement impactées par ces différentes mesures.

La partie conclusive reprend les principaux messages de l'avis et expose les propositions qui en découlent.

1. Rappel des données de base

1.1. Le cadre démographique

Si on remonte au début des années 1990, date à laquelle a commencé le processus de réforme des retraites, ce qui était anticipé était un doublement du ratio retraités/actifs à l'horizon 2040, sous l'effet, principalement, de l'allongement de la durée de vie, ainsi que, à compter du milieu des années 2000, de l'arrivée à la retraite des générations successives de baby-boomers. Le baby-boom avait temporairement placé le système de retraite dans des conditions de financement plus favorables que ne l'auraient normalement impliqué les conditions de mortalité de l'époque, tant que ces baby-boomers étaient en activité. Cette parenthèse devait nécessairement se refermer.

Les hypothèses des projections ont fluctué depuis cette date, mais pas suffisamment pour en réviser sensiblement le message. Les hypothèses des dernières projections de l'Insee sont présentées dans l'encadré 1 et leurs résultats confirment l'ordre de grandeur d'un doublement du ratio de dépendance entre la décennie 1990 et les décennies 2030 et 2040 (figure 1). La hausse n'irait pas au-delà de ce doublement dans l'hypothèse d'école où l'espérance de vie cesserait de progresser, ou sous des hypothèses de fécondité et de flux migratoi-

Encadré 1 - Hypothèses des dernières projections démographiques de l'Insee

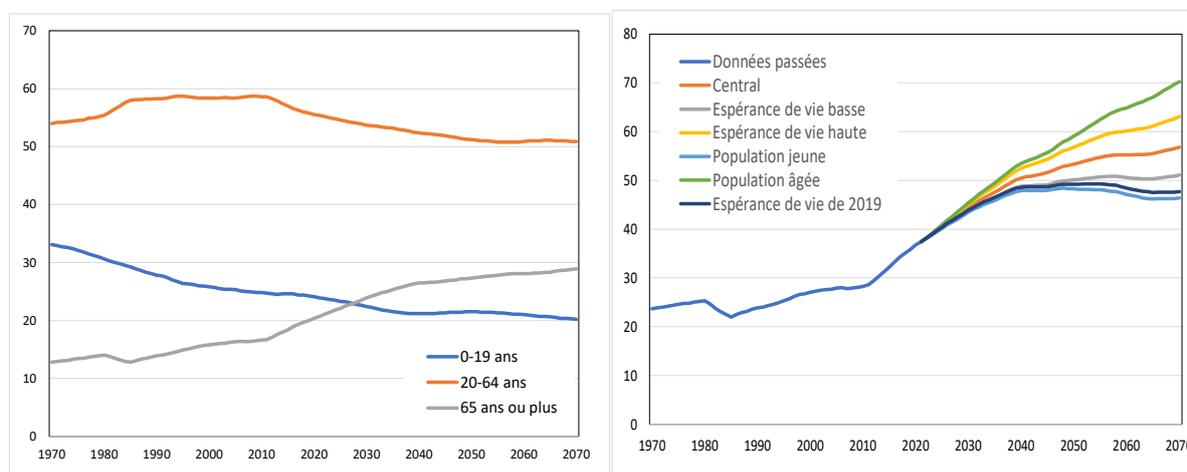
L'hypothèse centrale est celle d'une stabilisation de l'Indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) à 1,80 enfant par femme à partir de 2022 (il était de 1,83 en 2020), et d'un âge moyen à la maternité qui continuerait d'augmenter jusqu'à 33 ans avant de se stabiliser en 2052. Ce scénario central est encadré par une hypothèse basse dans laquelle l'ICF se stabiliserait à 1,60 enfant par femme à partir de 2030, et une hypothèse haute dans laquelle il se stabiliserait, à la même date, à 2 enfants par femme, le niveau moyen qu'il a connu entre 2006 et 2014.

Pour la mortalité, l'hypothèse centrale est que les risques de décès par sexe et âge diminueraient au même rythme que durant la dernière décennie, hors pandémie de Covid-19, soit 2010-2019. Elle s'applique pour toutes les générations, sauf pour celles nées entre 1941 et 1955 pour lesquelles l'hypothèse choisie est la poursuite de la stagnation de la mortalité observée jusqu'ici. A l'horizon 2070, l'espérance de vie à la naissance augmenterait ainsi de 4,9 ans pour les femmes et de 8,4 ans pour les hommes, la portant à respectivement 90,0 ans et 87,5 ans. Dans l'hypothèse haute, l'espérance de vie serait de 3,5 ans supérieure en 2070 (93,5 ans pour les femmes et 91,0 ans pour les hommes) et dans l'hypothèse basse de 3,5 ans inférieure (86,5 ans et 84,0 ans). Est également considérée l'hypothèse de travail dans laquelle l'espérance de vie resterait bloquée jusqu'en 2070 à sa valeur de 2019 (85,6 ans pour les femmes et 79,7 ans pour les hommes).

Enfin, pour ce qui est du solde migratoire, qui est la différence entre le nombre d'entrées et le nombre de sorties du territoire, il est supposé constant à + 70 000 personnes par an jusqu'en 2070. Compte tenu de la forte incertitude quant à son évolution, les hypothèses alternatives sont contrastées : + 20 000 personnes par an pour l'hypothèse basse, + 120 000 personnes par an pour l'hypothèse haute, soit l'intervalle dans lequel le solde migratoire a fluctué la plupart des années depuis 50 ans, et 0 (entrées et sorties se compensant) pour l'hypothèse de travail.

Source : D'après Algava et Blanpain (2021)

Figure 1 - Projections de la structure par âge (effectifs en % de la population totale, scénario central) et du ratio des 65 ans et plus aux 20-64 ans (scénario central et variantes)



Source : Algava et Blanpain (2021), « 68,1 millions d’habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu’en 2021, mais plus âgée », *Insee première* n° 1881.

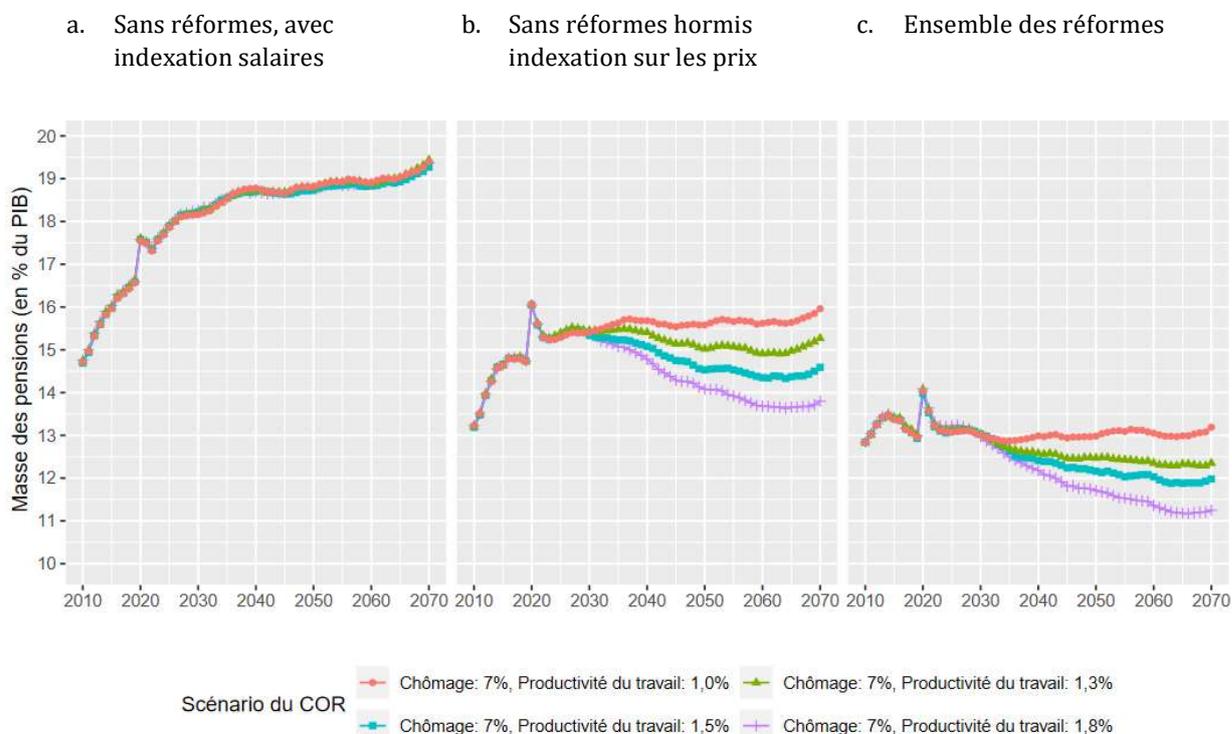
res tous deux élevés. Pour ce qui est du scénario actuellement considéré comme central, la hausse du ratio de dépendance se poursuivrait en revanche au-delà de 2040, quoiqu’à rythme ralenti. Ce rythme resterait très soutenu si on combinait fécondité basse, faible flux migratoires, et retour à des gains plus rapides d’espérance de vie. Dans tous les cas, on est actuellement à peu près à mi-chemin de la phase de vieillissement rapide allant du milieu des années 2000 à la décennie 2040.

1.2. Trajectoire du ratio retraites/PIB : que disaient les projections existantes ?

Comment les réformes passées ont-elles répondu à cette évolution de la structure démographique ? Selon des simulations à la fois rétrospectives et prospectives du modèle Destinie de l’Insee, sous les mêmes hypothèses économiques que celles retenues l’an dernier par le COR mais sans aucune des réformes passées, la hausse du ratio de dépendance aurait porté le ratio retraites/PIB à environ 19 % à l’horizon 2040, soit 7 à 8 points de plus que son niveau d’avant l’accélération du vieillissement : il était de l’ordre de 11 % dans les années 1990. Dans ce scénario sans réforme, on aurait d’ores et déjà atteint un ratio de 17,5 %.

Or, en laissant de côté le pic exceptionnel de 2020, on a fluctué depuis 2015 dans une bande comprise entre 13,5 et 14 % du PIB. Toujours selon le même modèle, ceci s’explique à la fois par le passage à l’indexation prix qui a freiné l’évolution de la pension moyenne (figure

Figure 2 - Ratio retraites/PIB : évolutions reconstituées et projetées sans aucune réforme, avec indexation-prix, et ensemble des réformes passées



Source : Insee, modèle Destinie

2b) et par les autres mesures affectant le niveau et l'âge de la retraite (figure 2c). Sans passage à l'indexation prix, le niveau de vie relatif moyen des retraités serait actuellement plus élevé d'environ 10 points, le plaçant encore plus au-dessus de celui des actifs qu'il ne l'est. Pour ce qui est de l'âge moyen de liquidation, il est repassé au-dessus de 62 ans, contre 60,5 ans au début des années 2000, à suite des hausses de la durée requise pour l'atteinte du taux plein, et surtout, en 2010, après l'augmentation de deux ans de l'âge d'ouverture des droits.

Dans ces projections, comme dans celles produites dans les derniers rapports du COR, la poursuite de ces deux mouvements devait permettre au ratio retraites/PIB de ne pas s'élever davantage, et même de redécroître avec des progrès de productivité s'établissant à un rythme supérieur ou égal à 1 % par an. Autrement dit, la réponse au choc démographique était appelée à passer, *in fine*, par une combinaison des trois principaux leviers dont on dispose pour équilibrer un système de retraite : une hausse de l'effort de financement exprimé en points de PIB, le décalage de l'âge de la retraite, et la révision à la baisse du niveau de vie relatif des retraités, mais avec un dosage dépendant des hypothèses de croissance : une croissance plus rapide se traduit par une baisse plus marquée du niveau de vie relatif des retraités permettant de réduire d'autant, à terme, la contribution de l'effort de financement.

1.3. Trajectoire du ratio retraites/PIB : les résultats des nouvelles projections

Le nouveau rapport du COR ne remet pas en cause l'idée qu'on s'acheminerait vers une stabilisation voire un repli du ratio retraites/PIB à long terme, mais après une nouvelle phase de croissance le portant à des niveaux sensiblement revus à la hausse, avec des effets induits significatifs sur les déficits.

Les plus gros facteurs de révision sont (tableau 2) :

- La prise en compte des nouvelles projections démographiques de l'Insee. Leurs résultats avaient été en partie anticipés l'an dernier, le COR étant déjà passé aux hypothèses basses d'espérance de vie et de fécondité des projections alors disponibles, qui correspondent à peu près aux hypothèses centrales des nouvelles projections. Ceci explique que la révision de la mortalité joue peu entre les exercices 2021-2022. En revanche, il subsiste une révision assez sensible en matière d'évolution de la population active, qui conduit à une moindre croissance du PIB, à chômage et productivité donnés.
- En matière de productivité, le COR a décalé vers le bas son éventail d'hypothèses de croissance, dans la direction qu'avait préconisé le dernier avis du CSR, et à la suite d'une consultation d'experts : on est passé de l'éventail 1/1,3%/1,5%/1,8% à l'éventail 0,7%/1%/1,3%/1,6%. Ces hypothèses s'appliquent à compter de 2032, après une période de raccordement avec le scénario de croissance économique du Programme de stabilité du gouvernement qui a été rendu, cette année, au mois de juillet, et qui couvre la période 2022-2027.
- En matière de chômage, les hypothèses de long terme sont les mêmes que l'an passé, avec une médiane à 7 %. Mais leur raccord aux hypothèses du Programme de stabilité se présente différemment (figure 3). L'an dernier, ce programme tablait sur un chômage encore égal à 8,4 % en 2026. Cette année, il a retenu une hypothèse de plein emploi en 2027, correspondant donc à un chômage de 5 %. Dans le scénario médian, ceci a contraint à interpoler une remontée temporaire du chômage de 5 à 7 % sur la période 2027-2032.
- A cela s'ajoutent la prise en compte de la revalorisation des retraites sur les prix, compensée, mais seulement en partie, par des révisions jouant en sens inverse des hypothèses relatives aux retraites de la fonction publique (cf plus loin encadré 2) et du déflateur du PIB.

Ces modifications ont un impact notable (figure 4).

Les modifications les plus significatives concernent les trajectoires de court et de moyen terme, et l'information nouvelle apportée par le scénario de croissance à 0,7 %.

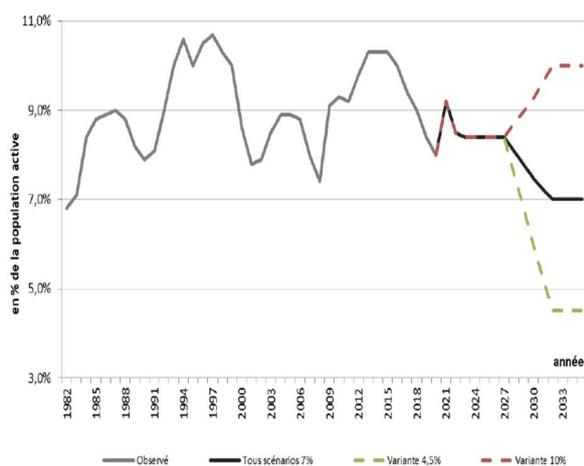
Tableau 2 – Écart entre septembre 2022 et juin 2021 de la part des dépenses de retraite dans le PIB et contributions à cet écart (scénario 1,3 %)

	2021	2027	2032	2040	2050	2060	2070
Écart de dépenses en point de PIB	-0,4	0,1	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5
Écart dû aux dépenses	0,1	0,9	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5
dont révision mortalité	-0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1
dont revalorisation	-0,0	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
dont hypothèses FP	-0,1	-0,1	-0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3
Écart dû au PIB	-0,4	-0,7	-0,2	-0,1	-0,0	-0,0	0,1
Effet volume	-0,6	-0,4	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5
dont révision population active	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5
Effet prix du PIB	0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3

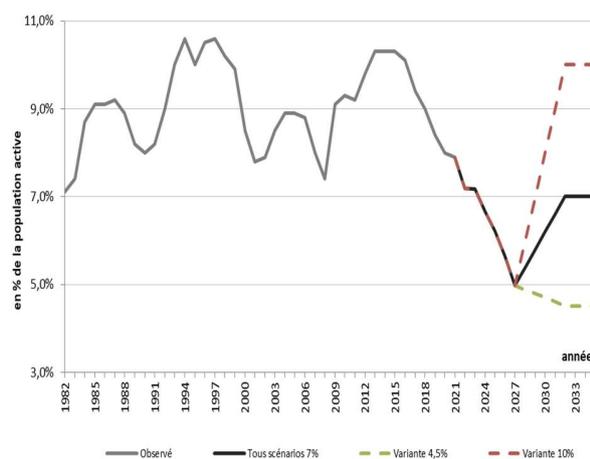
Source : COR, rapport de septembre 2022, tableau 2.1.

Figure 3 - Hypothèses de chômage des rapports 2021 et 2022 du COR

a : Rapport de 2021



b. Rapport de 2022



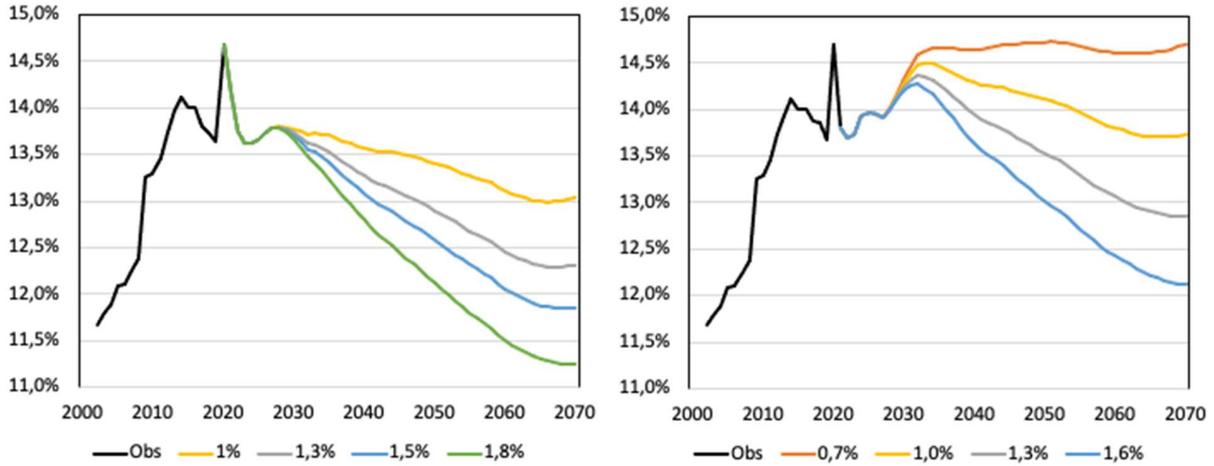
Sources : Rapports du COR de juin 2021 (figure 1.16) et de septembre 2022 (figure 1.15)

A court-moyen terme, on assiste à un rebond des dépenses en part de PIB qui les fait passer dans un intervalle compris entre 14,3 et 14,6 points de PIB en 2032, soit de 0,6 à 0,9 points au-dessus de leur niveau de 13,7 % de 2022, qui était également leur niveau d'avant le pic du Covid. Le profil temporel de ces hausses est dû, comme mentionné à l'instant, à la façon dont sont construites et raccordées les hypothèses de croissance et de chômage du programme de stabilité et du COR. Les hypothèses du programme de stabilité n'avaient pas été arrêtées lors du choix par le COR de son hypothèse de chômage à long terme, et il avait préféré conserver son hypothèse de 7 %, s'étant souvent vu reprocher l'excès d'optimisme de son hypothèse basse à 4,5 %. Or le COR applique ses hypothèses de productivité au volume d'emploi qui découle de ses hypothèses de chômage. Le passage de 5 à 7 % de chômage entre 2027 et 2032 se traduit donc par un déficit de croissance sur ces cinq années-là.

Figure 4 - Projections du ratio retraites/PIB selon les rapports 2021 et 2022 du COR

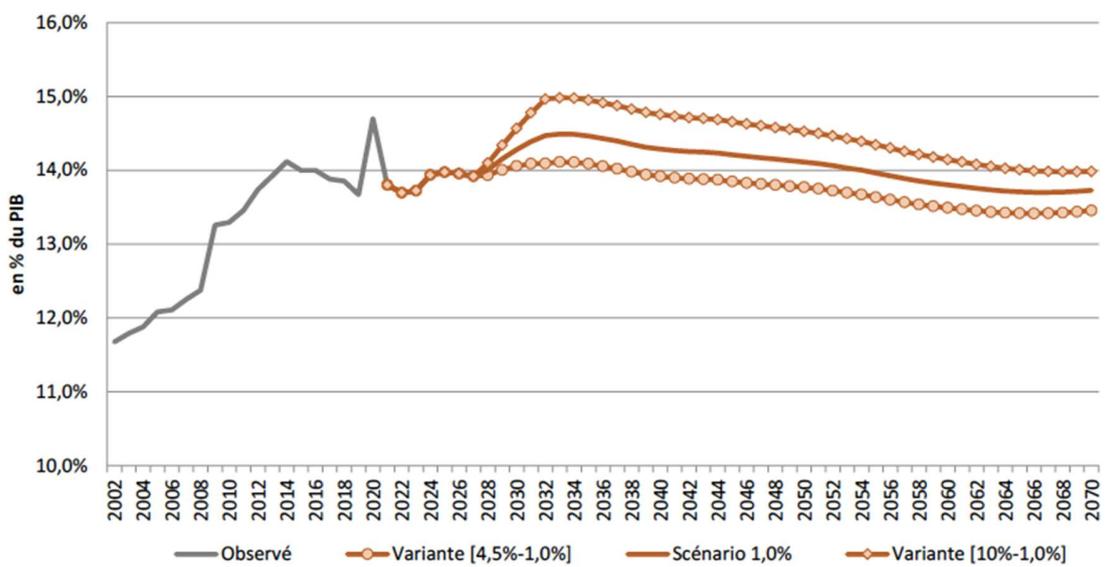
a. Projection de 2021

b. Projection de 2022



Sources : Rapports du COR de juin 2021 (figure 2.8) et de septembre 2022 (figure 2.1)

Figure 5 - Projections du ratio retraites/PIB. Sensibilité aux hypothèses de chômage



Sources : Rapport du COR de septembre 2022 (figure 2.26)

Tableau 3 - Hypothèses du programme de stabilité utilisées pour l'initialisation des projections du COR

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Croissance effective	-7,9%	6,8%	2,5%	1,4%	1,6%	1,7%	1,7%	1,8%
Croissance potentielle	0,5%	1,3%	1,35%	1,35%	1,35%	1,35%	1,35%	1,35%
Écart de production (% PIB)	-7,7%	-2,6%	-1,4%	-1,4%	-1,2%	-0,8%	-0,4%	0,0%

Source : rapport du COR de septembre 2022, tableau 1.2

Les résultats auraient été différents s'il avait anticipé l'hypothèse retenue par le programme de stabilité et avait choisi de l'utiliser comme cible de long terme du scénario central. Dans le scénario de progrès de productivité de 1% par an, celle pour laquelle le COR évalue les variantes de chômage, ceci se serait traduit par une dépense plafonnée à 14 % du PIB, puis redécrochant à 13,5 % à long terme (figure 4).

Le Comité n'est pas mieux placé que d'autres pour dire laquelle des deux hypothèses de chômage est la plus crédible à long terme mais le caractère artificiel du raccordement dans l'hypothèse 7 % pose évidemment problème.

Ceci étant, pour ce qui est de la phase transitoire, en termes de PIB, le Comité relève aussi que c'est dès l'année 2023 que la situation globale pourrait s'avérer plus problématique que prévu par le Programme de stabilité, que ceci passe ou non par les évolutions du taux de chômage. Il tablait sur une croissance de 2,5 % en 2022, puis 1,4 % en 2023, et 1,6 à 1,8 % les années suivantes, pour un *output gap* totalement refermé en 2027 (tableau 3). Or une révision à la baisse a été annoncée, qui porterait la croissance de 2023 à 1 %, avec une inflation revue à la hausse. Et le consensus est en train d'évoluer vers une récession en 2023 dans certains pays, sans qu'on puisse garantir que la France y échappe. La Banque de France envisage une fourchette comprise entre -0,5 et +0,8 % pour cette croissance de 2023, avec une inflation comprise entre 4,2 et 6,9 %. Rexecode envisageait une croissance de 0,3 % dès le printemps dernier, et sa nouvelle prévision est à 0 %. Et il se peut que ce repli de la croissance de 2023 ne soit pas qu'un mouvement cyclique, la hausse des prix de l'énergie pouvant avoir des conséquences durables sur la croissance des années à venir, et même à plus long terme, affectant au passage la crédibilité du scénario haut à 1,6 %, même s'il est moins optimiste de 0,2 point par rapport au scénario haut de l'an passé.

Le raccordement aux hypothèses du programme de stabilité soulève par ailleurs une autre question. Celui-ci inclut l'effet de ce que le gouvernement envisageait à l'époque comme possible réforme des retraites. Il n'est pas anormal qu'il intègre au programme de stabilité l'ensemble des mesures ayant vocation à améliorer la situation des dépenses publiques. Mais le COR, de son côté, procède à une projection de dépenses à législation constante, y compris sur la période couverte par le Programme de stabilité, et devrait logiquement la rapporter à une trajectoire de PIB ne tenant pas non plus compte d'une éventuelle réforme, puisque c'est sur cette base qu'il convient d'évaluer la nécessité de nouvelles réformes. Il se pose ainsi un problème de cohérence entre ces deux démarches, qui invite à interroger cet usage de repartir des hypothèses du Programme de stabilité. Le Comité est conscient que le sujet n'est pas simple, car le COR n'est pas forcément outillé pour construire des scénarios de court-terme qui lui soient propres. Il est néanmoins important d'en faire état.

Toujours est-il que, pour cette année, l'effet paradoxal de cette construction de la prévision pourrait être de conduire à une image trop favorable du ratio retraites/PIB à l'horizon de cinq ans, puisque basée sur une trajectoire de PIB intégrant les effets d'une réforme plutôt que sur une projection au fil de l'eau n'intégrant pas ces effets. Au total, pour cette raison et du fait d'un contexte à venir plus dégradé que prévu, les ratios hors réforme

du futur proche pourraient être plus élevés que prévu par le COR, tandis qu'ils seraient moins élevés au-delà si le chômage parvenait à se stabiliser sensiblement en dessous de 7 %.

Cependant, sur le long terme, c'est l'hypothèse de productivité qui est très déterminante, compte tenu du mode actuel de fonctionnement du système. Or, sur ce point, il se pourrait que les évolutions macroéconomiques moins favorables à court-terme préfigurent l'entrée dans un régime de croissance durablement ralentie, ce qui apporte un certain crédit aux scénarios les plus bas de progrès de productivité. Dans la suite, lors de l'examen des voies d'ajustement, le Comité va privilégier les scénarios à 1, 1,3 et 0,7 %, considérant le premier comme un scénario prudent, mais le troisième comme une possibilité qui n'est pas du tout exclue, que cette croissance faible résulte des contraintes de l'environnement international ou d'une bifurcation assumée vers davantage de sobriété.

2. Les indicateurs de déficit et leur interprétation

2.1. Des situations hétérogènes selon les régimes

Ces révisions à la hausse du ratio retraites/PIB conduisent évidemment à un creusement des déficits prévisionnels mais avec, comme les années précédentes, des résultats qui diffèrent selon la convention retenue pour le calcul des soldes, différences qu'il est à nouveau nécessaire de commenter et d'expliquer.

Seules deux conventions sont désormais retenues par le COR, en phase avec des préconisations de l'avis précédent du CSR.

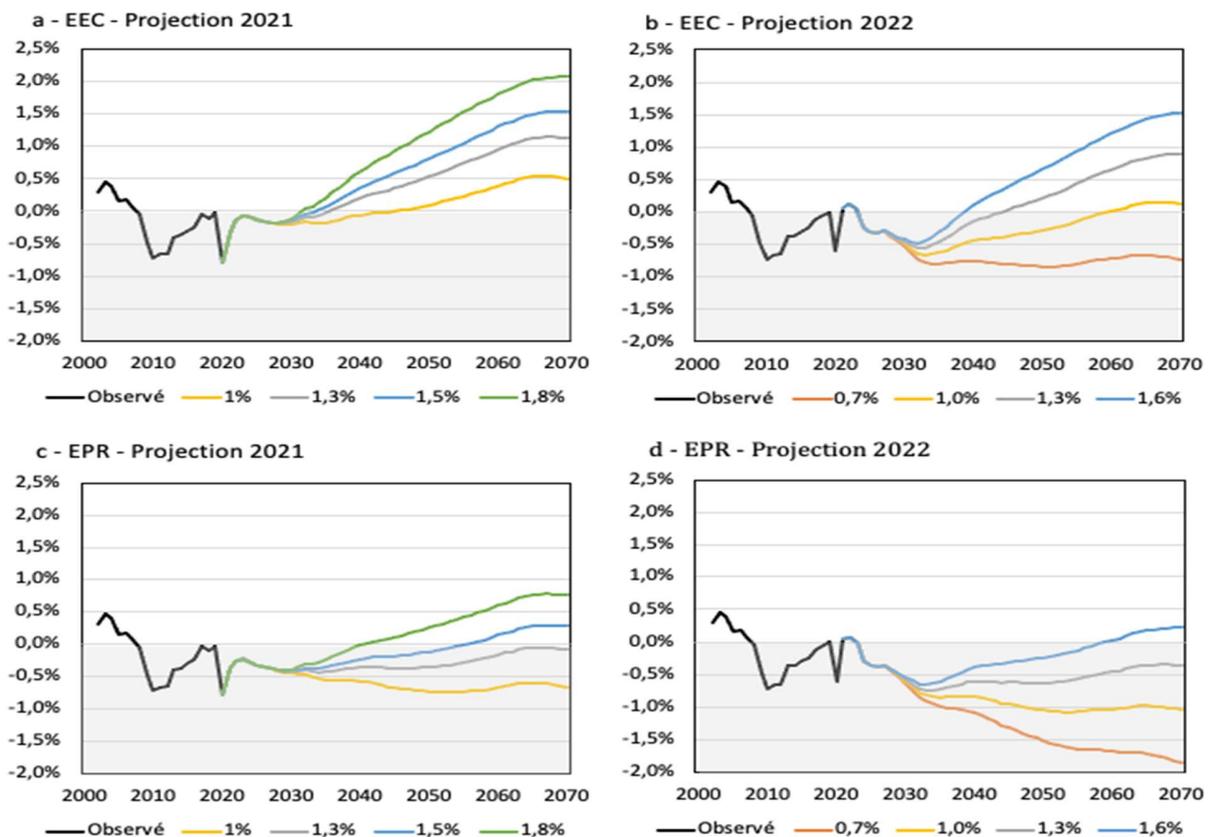
- La convention EEC pour « effort de l'Etat constant », dans laquelle l'Etat maintient sa contribution globale au système de retraite en part de PIB, quelle que soit l'évolution des subventions d'équilibre requises pour les retraites de ses anciens salariés et des autres régimes spéciaux bénéficiant eux aussi de subventions d'équilibre.
- La convention EPR pour « équilibre permanent des régimes » dans laquelle il se borne à verser ces subventions d'équilibre et à pérenniser les autres impôts et taxes actuellement affectés au reste du système de retraite, les ITAF, mais sans mettre en place de transferts supplémentaires au profit des autres régimes.

L'an passé, l'indicateur EEC conduisait à un effacement assez rapide des déficits dans les hypothèses de croissance forte, plus tardif dans l'hypothèse basse à 1 %, puisque le déficit ne disparaissait qu'en 2040 (figure 6a). Cette date d'effacement est repoussée cette année à 2060 et, dans l'attente, les déficits sont sensiblement plus marqués (figure 6b). En moyenne sur les 25 premières années de projection sur lesquelles est supposé se focaliser le CSR, il était l'an passé de -0,1 %, ce qui pouvait être jugé marginal. Il était nul en moyenne sous l'hypothèse à 1,3 %. Sur les trois nouvelles hypothèses basses, cette moyenne des 25 prochaines années est de respectivement -0,6 %, -0,4 % et -0,3 %. Dans l'hypothèse la plus basse de productivité, le déficit au sens de cette convention perdure sur l'ensemble de la projection. Il fluctue autour de -0,8 point de PIB à compter de 2030, à -0,6 point de PIB en moyenne sur les 25 premières années (tableau 5). Les déficits ne disparaissent que vers 2060 dans l'hypothèse à 1 %, et 2040 dans l'hypothèse 1,3 %.

Même pour cet indicateur plus optimiste, les résultats sont donc nettement moins favorables qu'ils n'apparaissent l'an passé. Et ils sont évidemment encore moins favorables avec l'indicateur alternatif EPR. Il faut le scénario économique le plus favorable pour que le déficit disparaisse au sens de cet indicateur, et il ne le fait que vers 2060 (figure 5c), après avoir été en moyenne de -0,4 % sur les 25 premières années. Dans le scénario de progrès de productivité à 1 %, il se stabilise vers 2030 à -1 point de PIB et, dans l'hypothèse la moins favorable, il se creuse continuellement tout au long de la projection, après avoir été respectivement de -0,7 et -0,8 % du PIB sur les 25 premières années. Dans le scénario à 1,3 %, le déficit se réduit à compter de la décennie 2030, mais reste encore de -0,4 % en fin de projection.

Les différences entre les messages des deux conventions s'expliquent par les différences d'évolution qu'elles entraînent pour les ressources du système, lesquelles résultent de l'évolution des dépenses dans les régimes bénéficiant de subventions d'équilibre. En parts de PIB, les dépenses de retraite de la fonction publique et des régimes subventionnés sont projetées en baisse (figure 7d), du fait de taux de remplacement en baisse combinés à une normalisation de structures par âge qui sont actuellement bien moins favorables que dans le reste de la population –c'est le cas de la FPE–, soit par effet d'extinction progressive dans le cadre de certains régimes en fermeture progressive. Les ressources à fournir pour financer ces régimes seraient donc en recul en part de PIB. Si on prend le cas du scénario 1 %, cette baisse est à peu près parallèle à celle des dépenses globales, ce qui explique la persistance du déficit global dans la convention EPR (figure 8a). Dans le scénario EEC, la contribution de l'État constante en part de PIB combinée à l'hypothèse de stabilité de la part des salaires et donc des cotisations du privé dans la valeur ajoutée se traduit à l'inverse par des ressources constantes en part de PIB, ce qui permet à la trajectoire des ressources de recouper, mais tardivement, celle des dépenses (figure 8b).

Figure 6 - Comparaison des projections de solde de 2021 et 2022, selon les deux conventions utilisées en 2022



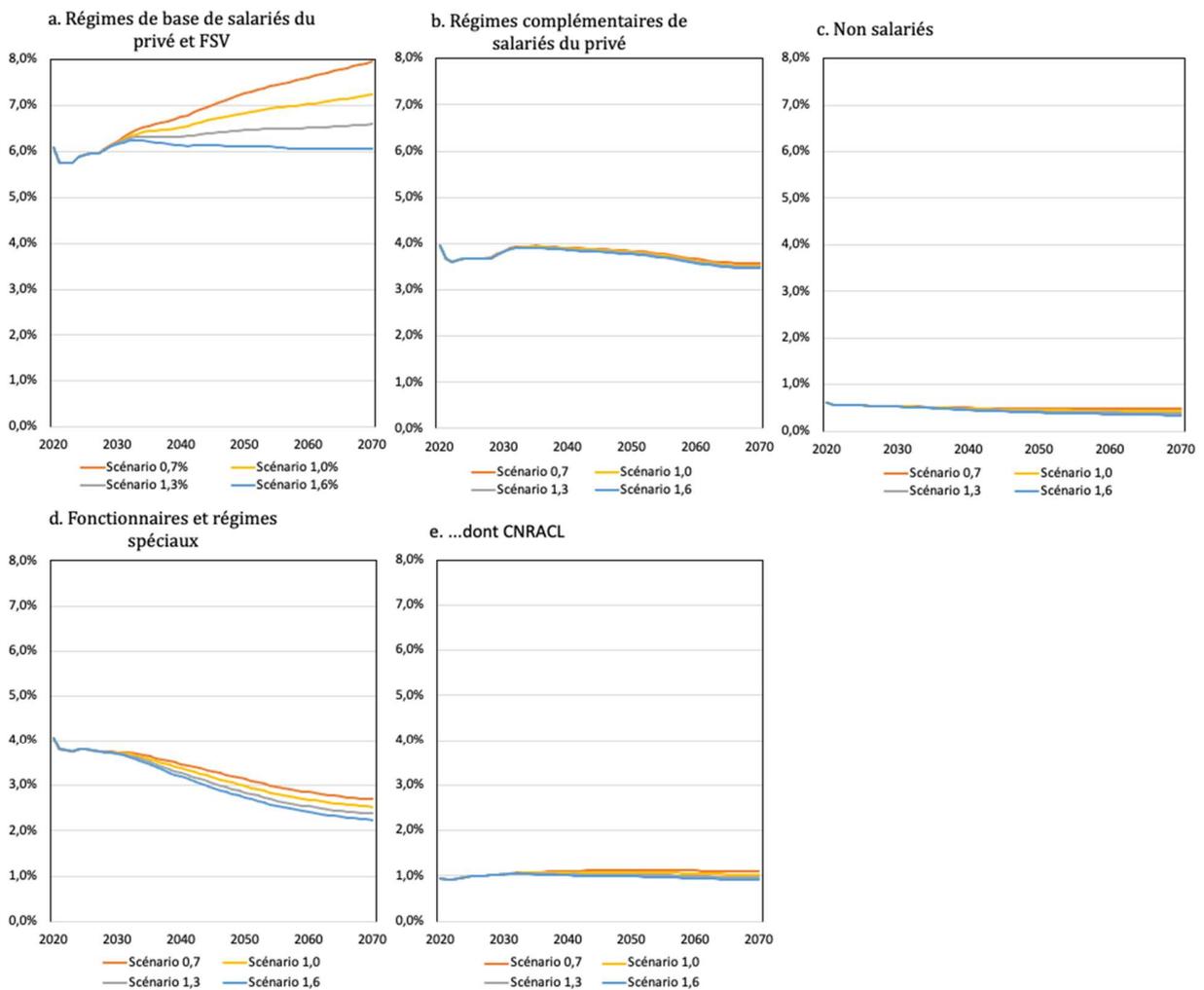
Sources : Rapports du COR de juin 2021 (figure 2.17) et de septembre 2022 (figure 2.20)

Tableau 5 - Solde moyen sur 25 ans : comparaison des projections de 2021 et 2022

	0,7%	1%	1,3%	1,5%	1,6%	1,8%
Convention EEC						
Rapport de juin 2021		-0,1%	0%	0,1%		0,2%
Rapport de septembre 2022	-0,6%	-0,4%	-0,3%		-0,1%	
Convention EPR						
Rapport de juin 2021		-0,5%	-0,4%	-0,3%		-0,2%
Rapport de septembre 2022	-0,8%	-0,7%	-0,5%		-0,4%	

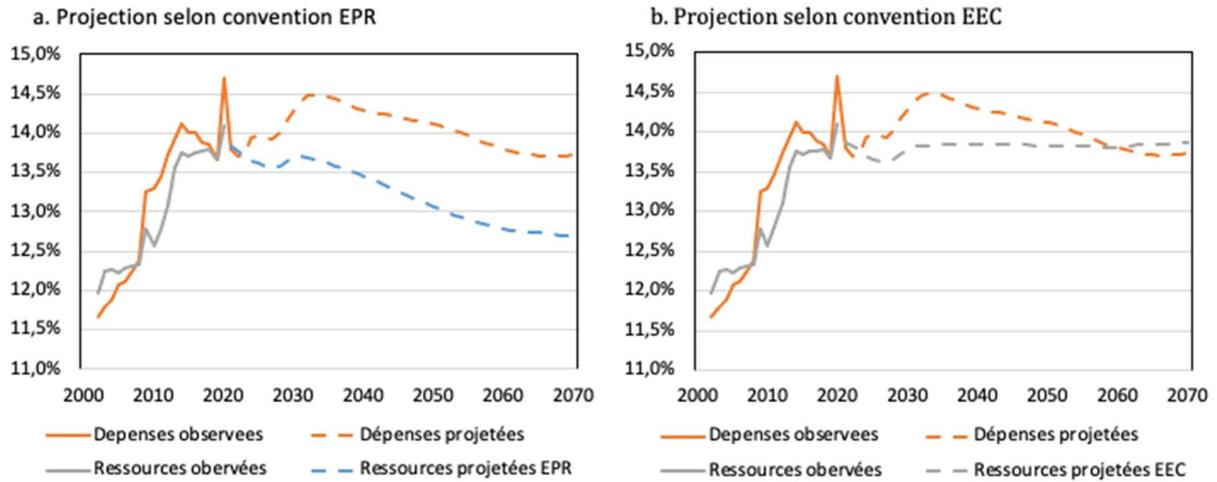
Sources : rapports du COR de juin 2021 (tableau 2.11) et de septembre 2022 (tableau 2.8)

Figure 7 – Dépenses projetées par groupes de régimes



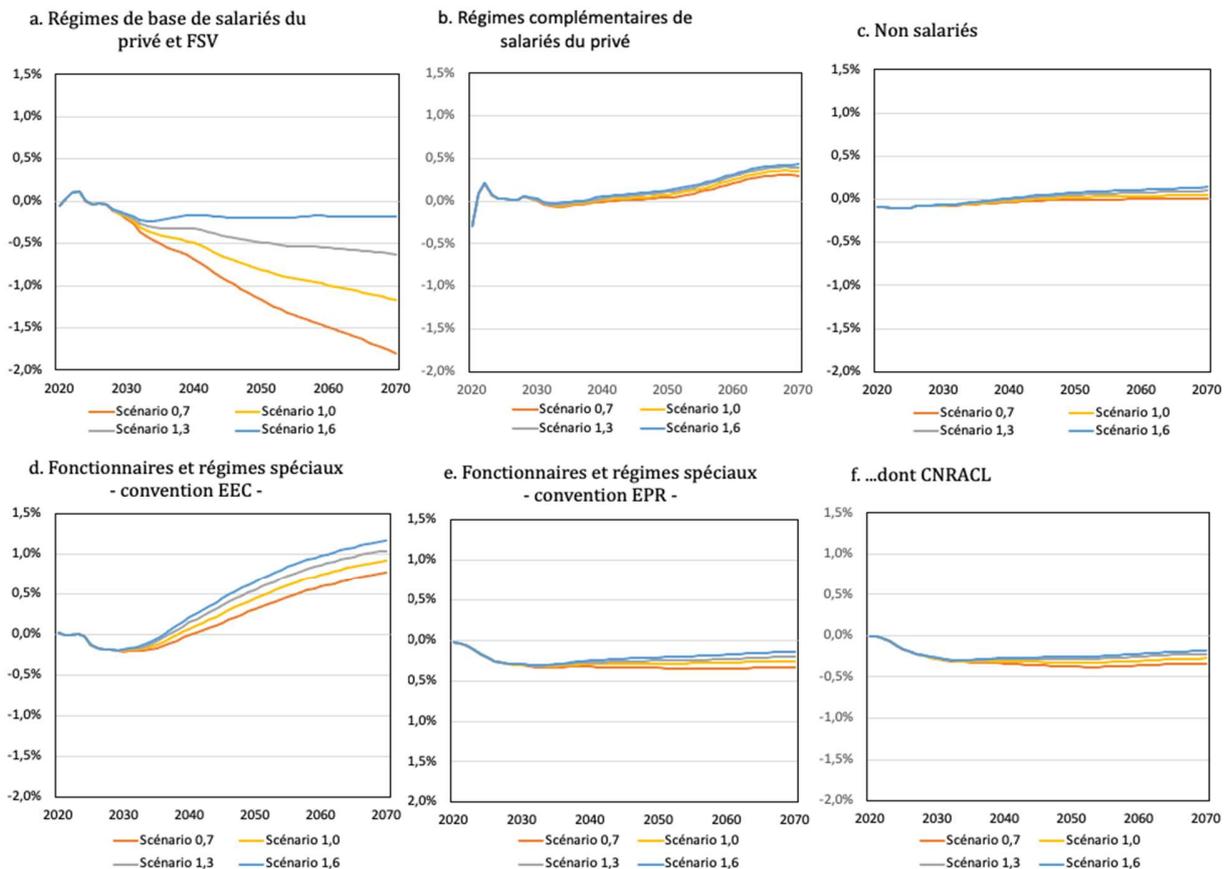
Source : Rapport du COR de septembre 2022 (figure 2.3)

Figure 8 : Dépenses et ressources globales du système de retraites selon la convention de calcul du solde : le cas du scénario 1%.



Sources : Rapport du COR de septembre 2022 (figures 2.1 et 2.16)

Figure 9 - Soldes projetés par groupes de régimes (et selon convention comptable pour la fonction publique)



Source : Rapport du COR de septembre 2022 (figures 2.21 et 2.22)

Par construction, comme l'avait exprimé l'avis de 2021 du CSR, l'approche EPR fait ainsi la synthèse des déficits de ceux des régimes qui ne bénéficient pas de subventions d'équilibre. Les projections par groupes de régimes que propose cette année le COR montrent qu'il s'agit principalement de l'ensemble CNAV-FSV, qui n'échappe à une détérioration continue de son solde que dans l'hypothèse de croissance forte (figure 9a), et dans une moindre mesure la CNRACL, qui va progressivement cesser de bénéficier de la croissance des effectifs de la fonction publique territoriale (figure 9f).

Les comptes des régimes de non-salariés sont en revanche prévus proches de l'équilibre (figure 9c), et ceux des régimes complémentaires de salariés du privé voient leur situation redevenir excédentaire à terme (figure 9b). Ceci veut dire que les indicateurs EEC aussi bien qu'EPR tablent sur un transfert implicite de ces régimes complémentaires vers le régime de base. Mais, dans le cas de la convention EEC, c'est bien de l'État vers les régimes de base des salariés du privé que se ferait la plus grosse compensation. Ce que donne le COR est le solde pour l'ensemble de la fonction publique y compris territoriale. Dans l'hypothèse EPR, son solde est pratiquement égal à celui de la seule CNRACL (figures 9e). Dans l'hypothèse EEC, le freinage des dépenses d'équilibre est supposé générer un excédent latent de près d'un point de PIB à terme (figure 9d). Mais, s'agissant d'un poste du budget de l'Etat, il ne s'agit pas d'une ressource dédiée par nature aux retraites, l'Etat peut souhaiter l'affecter à d'autres usages, auquel cas c'est la convention EPR qui est la plus pertinente.

2.2. Deux cibles de référence peuvent en découler

Comme y invitent les rapports du COR et comme l'avait fait le Comité l'an passé, à chaque convention peut être associée une cible d'équilibrage, consistant à viser un solde nul au sens de cette convention. On part du principe qu'un système de retraite par répartition a vocation à être tendanciellement équilibré, car ne pouvant compter de manière durable sur l'endettement. Le principe selon lequel les contributions d'aujourd'hui payent les retraites d'aujourd'hui est en effet le principe même de fonctionnement de la répartition. Ce qui est attendu des générations futures est de payer les retraites de demain, pas de contribuer également au paiement différé d'une partie des retraites d'aujourd'hui. Mais, puisqu'il y a plusieurs notions de solde, on peut viser un équilibre au sens de l'un ou l'autre de ces indicateurs.

Dans l'avis de l'an passé, on avait relevé que l'équilibrage au sens de l'EEC ne nécessitait que peu d'ajustement des dépenses de retraites, grâce au recyclage des économies attendues sur les retraites de la fonction publique. On avait toutefois souligné que cet équilibrage apparent pouvait lui aussi cacher un problème de report de charges vers les générations futures, s'il restreignait les marges de manœuvre pour le financement d'autres dépenses nécessaires à ces générations futures. On ne manque pas de postes de dépense de ce type, qu'il s'agisse de remise en état du système de santé, d'amélioration de la performance

du système éducatif, et bien sûr des dépenses requises pour l'atteinte des objectifs de la transition écologique et énergétique.

L'intérêt de la cible EPR est de libérer ces ressources au profit de ces objectifs, mais elle impose davantage d'efforts sur les retraites.

Bien évidemment, il ne s'agit là que de deux conventions parmi d'autres. D'autres sont possibles. À un premier extrême, on peut considérer que la cible EPR nous laisse encore au-dessus de ce qu'il est souhaitable de faire en matière de retraite¹. À l'autre extrême, on peut imaginer qu'on puisse augmenter encore les dépenses de retraite sans aggraver la tension sur les autres domaines de l'intervention publique, comme le supposaient les propositions de revenir sur l'acquis des réformes passées.

En l'état, le Comité préfère raisonner à l'intérieur de l'intervalle encadré par ces deux conventions, qui lui semble déjà assez large. A l'intérieur de cet intervalle, la Conférence de financement, mise en place fin 2019, avait eu à réfléchir à un équilibrage au sens de la moyenne des indicateurs EEC et EPR, avant que la crise du Covid n'interrompe ses travaux. D'autres pondérations sont envisageables et il n'appartient pas au Comité de se prononcer en faveur d'une pondération particulière. Il s'agit d'un choix sur ce qu'on considère être la bonne taille du système de retraite, de l'ordre de 13,8 points de PIB en convention EEC et 12,7 en convention EPR, ainsi que sur la vitesse d'atteinte de cette taille. Ce choix ne peut être tranché du seul point de vue du système de retraite, car il dépend de l'appréciation qu'on a des contraintes sur l'ensemble des prélèvements obligatoires et des attentes sur les autres besoins collectifs que ces prélèvements financent.

En revanche, le Comité peut s'exprimer sur les voies d'atteinte de l'équilibre dans l'une ou l'autre de ces conventions. C'est ce qu'il avait fait l'an passé en se centrant sur la convention EPR, puisque c'est cette convention qui nécessitait des ajustements significatifs. Il poursuit l'examen cette année en s'intéressant cette fois aux deux conventions, puisque la révision des projections conduit à également identifier des besoins d'ajustement non négligeables sous la convention EEC, en plus des redéploiements de ressources qu'elle suppose de mettre en place.

Il va le faire en examinant tour à tour l'équilibrage par hausse des prélèvements, l'équilibrage par ajustement du niveau de vie relatif des retraités et l'équilibrage par les divers types de mesure visant à rehausser l'âge moyen de liquidation de la retraite et de sortie du marché du travail. Les mesures concernant l'âge de la retraite sont celles qui sont actuellement en débat. L'ajustement du niveau de vie de retraités n'est pas la piste

¹ Une nouvelle convention est ainsi apparue récemment dans le débat public, qui retient comme niveau de ressources pour le financement des régimes de fonctionnaires celui résultant de l'application à leur traitement des taux de cotisations en vigueur pour les salariés du secteur privé. La logique sous-jacente à cette convention paraît au Comité aussi légitime que les autres, dès lors que les différences de taux entre régimes seraient le reflet de règles plus favorables des régimes de retraite des fonctionnaires. Mais elle nécessite de corriger les taux de cotisation des écarts d'assiette, de périmètre de prestations et de situation démographique, ce qui conduit à des écarts de taux de cotisation minimes. Retenir cette convention en l'appliquant de manière pertinente ne modifie donc pas significativement le montant du solde obtenu. L'estimation d'un déficit supérieur de 30Mds€ à ceux présentés par le COR apparaît donc non fondée au Comité.

actuellement favorisée car beaucoup mobilisée sur la période récente, mais la question va se poser rapidement si les dynamiques relatives des prix et des salaires devaient recréer un écart favorable aux retraités. Les choix qui seront à faire dans ce domaine gagneraient à s'intégrer dans une réflexion générale sur les modalités d'indexation des barèmes : ce sont elles qui déterminent le partage des fruits de la croissance entre actifs et retraités, à l'âge de la retraite donné.

3. Les voies paramétriques d'équilibrage

Pour chacune des voies d'équilibrage, le COR propose des évaluations du degré auquel il serait nécessaire de les mobiliser, en fonction de la convention comptable retenue et des hypothèses de croissance. On va repartir dans chaque cas de ces évaluations, en se limitant aux hypothèses de croissance de la productivité de 0,7 %, 1 % et 1,3 % qui, en l'état, sont jugées les plus crédibles.

3.1. Effort contributif

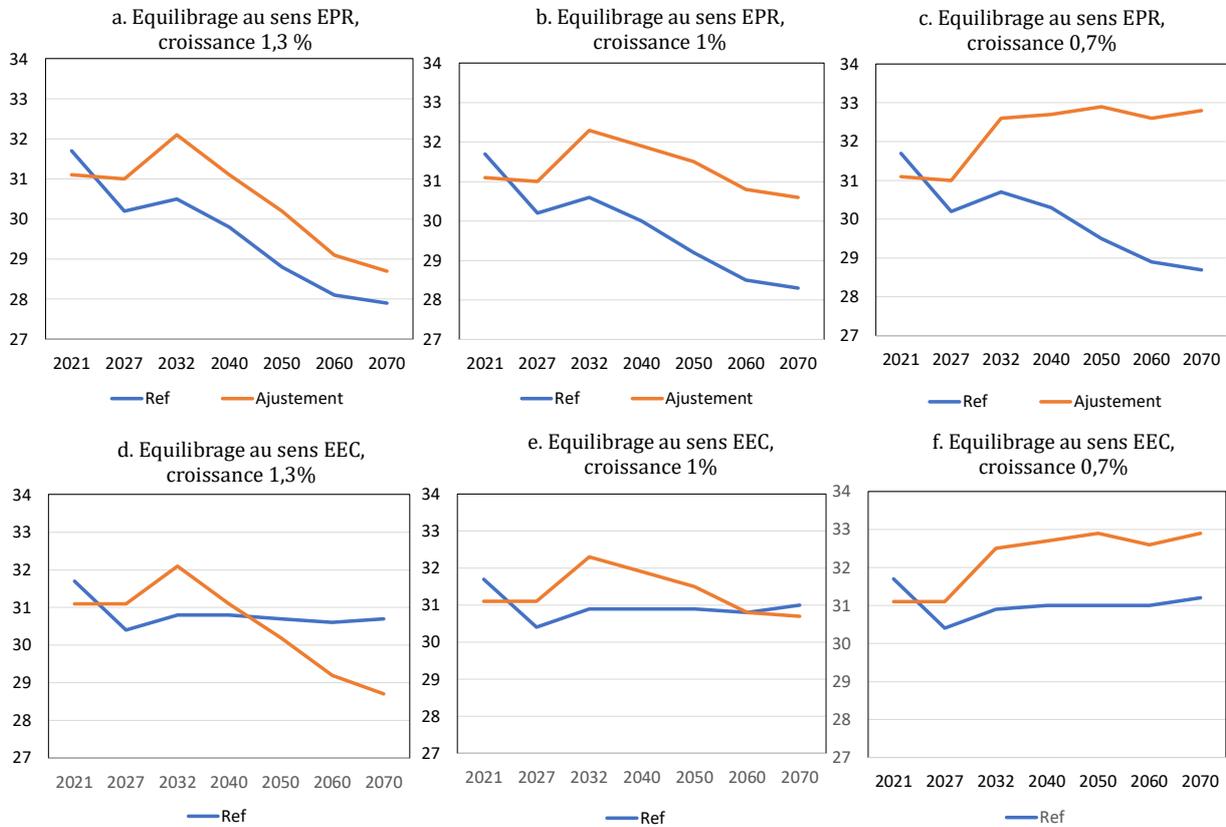
Pour les ajustements requis en matière de prélèvements, ils sont exprimés par le COR en pourcentage du revenu des actifs plutôt qu'en points de PIB. Les niveaux requis sont à évaluer en comparaison de trajectoires de référence qui dépendent de la convention comptable et, plus marginalement, de l'hypothèse de croissance. Les trajectoires après ajustement ne dépendent en revanche que de l'hypothèse de croissance et pas de la convention comptable, puisque le niveau de dépenses à financer ne dépend pas de cette dernière.

Si on retient la convention EEC, on part d'une situation où le taux de prélèvement est, par défaut, tendanciellement constant en part de PIB et donc également en pourcentage du revenu des actifs, compte tenu du partage supposé stable de la valeur ajoutée, en incluant dans ce prélèvement ce qui finance l'apport supposé constant de l'État en part de PIB. Dans les hypothèses de croissance à 1 % et 1,3 % par an, ceci ne dispenserait pas d'avoir à trouver un peu plus d'un point de ressources supplémentaires autour de 2030, en comparaison de celles dont le système disposerait spontanément, mais seulement quelques dixièmes de points au-dessus du niveau de ressources actuelles. Ce besoin disparaît ensuite progressivement, seulement en 2060 dans l'hypothèse 1 % (figure 10c), et vers 2040 dans l'hypothèse 1,3 % (figure 10d). Dans l'hypothèse de croissance à 0,7 % où la part des retraites dans le PIB se stabilise près d'un point de PIB plus haut, c'est de l'ordre d'un point et demie de ressources supplémentaire qu'il faudrait trouver, par rapport à celles projetées comme spontanément acquises à cette date, ou bien d'environ un point par rapport aux ressources actuelles. Il peut s'agir de cotisations proprement dites des salariés ou des employeurs, ou de leur équivalent en termes de prélèvements fiscaux, qu'il s'agisse de TVA, de CSG ou d'autres ressources fiscales (figure 10d).

S'il devait s'agir de cotisations, ce supplément de ressources ferait passer au-dessus du plafond de cotisation fixé par le décret encadrant les possibilités de préconisations du CSR, pour le cas-type de salarié non-cadre du privé, ce plafond de 28 % étant d'ores et déjà atteint (figure 11).

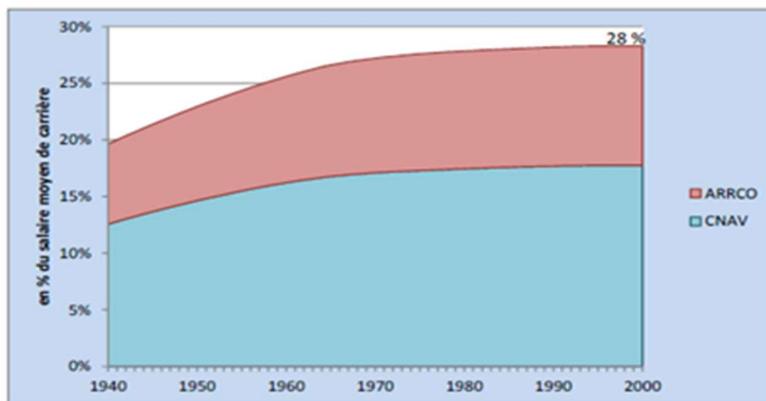
Dans l'hypothèse EPR, les mêmes points d'arrivée seraient à atteindre à partir de ressources orientées plus fortement à la baisse, en l'absence de redéploiement du budget de

Figure 10 - Ajustement requis si limité au taux de prélèvement, selon cible comptable d'équilibrage et hypothèse de croissance



Source : Rapport du COR de septembre 2022 (tableau 2.3)

Figure 11 - Taux de cotisation moyen pour la retraite sur l'ensemble de la carrière pour le cas-type de non-cadre du secteur privé (cas-type n° 2 du COR).



Source : rapport du COR de septembre 2022, figure 4.32.

l'État vers les régimes déficitaires. L'effort est donc plus important : entre 1,5 et 1,7 points en 2032 dans les trois hypothèses de croissance. L'écart se creuse ensuite : on redescendrait en-dessous de un dans le scénario 1,3 %, on passerait à 2 dans le scénario 1 %, et à quatre dans le scénario 0,7 %. Si ce supplément devait prendre la forme la forme de cotisations stricto sensu, ceci ferait passer le taux de cotisation encore plus au-dessus du plafond prévu par décret.

Cette voie d'ajustement appelle de la part du Comité les remarques suivantes.

Même si le décret définissant la mission du Comité fixe un plafond à ses préconisations sur le taux de cotisation, rien n'interdit d'envisager son franchissement, ou toute forme d'augmentation du taux d'effort qui emprunterait une autre voie. Si les actifs et les retraités convergent sur le maintien du statu quo en matière de niveau courant et futur des pensions, et si les actifs souhaitent également le maintien du statu quo sur l'âge de la retraite, il s'agit d'un choix social qu'on peut tout à fait accepter, dès lors qu'il y aurait consensus sur son financement et son impact sur le niveau de vie net des actifs. Il faudrait toutefois s'assurer que ce supplément de prélèvements ne réduirait pas d'autant la ressource disponible pour le financement d'autres besoins économiques, sociaux et environnementaux.

Un autre frein possible à la hausse des prélèvements est leur effet induit sur l'équilibre économique d'ensemble. S'agissant de cotisations, il y a notamment la problématique des allègements de cotisations sur les bas salaires. Soit le supplément de cotisation s'applique sans compensation à tous les niveaux de salaire, avec un risque d'effets plus marqués pour les catégories à bas salaires, que ce soit du fait d'une baisse du salaire net ou du risque d'une moindre employabilité si c'est le coût du travail qui est rehaussé. Soit ces effets négatifs sont totalement compensés par les allègements de cotisations, mais dans ce cas, une part de l'effort serait de nouveau reporté vers le budget de l'État, avec à nouveau le risque d'éviction sur d'autres usages de l'argent public. Peut-être faut-il considérer que ce besoin de compensation par les allègements de cotisations est devenu moins prégnant aujourd'hui, avec l'amélioration globale de la situation du marché du travail.

On peut aussi imaginer que la hausse de l'effort prenne des formes totalement nouvelles, par exemple un financement des retraites reposant encore plus fortement sur une taxation redistributive. La forte sensibilité actuelle aux questions d'inégalité et de redistribution, encore exacerbée par la crise énergétique et les perspectives de croissance ralentie, invite nécessairement à se poser cette question. L'intérêt du financement par cotisations est le lien qu'il permet d'établir entre effort contributif et prestations reçues. Ce lien est supposé favoriser l'acceptation du prélèvement, grâce à la garantie du retour sur cotisations. Avoir privilégié ce mode de financement a facilité la mise en place d'un système relativement généreux, puisqu'on sait que, a contrario, les systèmes dits « beveridgiens » à financement complètement fiscal n'offrent en général que des retraites assez faibles. Ce lien entre cotisation et prestations s'est cependant déjà bien distendu, via le développement des avantages non contributifs, et via également la politique d'allègements de cotisations, visant dans les deux cas à davantage de redistribution verticale. La croissance ralentie devrait

accroître encore cette demande de redistribution verticale. La question est de savoir jusqu'où il est possible d'aller dans cette direction sans totalement renoncer à l'idée que le droit à retraite est un retour proportionné sur les cotisations qu'on a versées dans le passé.

Pour finir sur ce sujet de l'effort contributif et de sa répartition, même si on choisit de rester dans le strict cadre de cotisations plafonnées par les 28 % définis par décret, il reste le fait que ce plafond s'applique, sur le cas-type considéré, à la somme des contributions au régime de base et au régime complémentaire. On a vu plus haut les perspectives financières divergentes entre ces deux régimes. Si elles devaient se confirmer, pourrait se poser la question de la répartition de l'effort contributif entre ces deux étages du système de retraite. C'est une problématique à laquelle le projet de Régime universel apportait une réponse radicale et qui n'est plus à l'ordre du jour, mais il demeure un problème d'articulation entre ces deux étages du système de retraite, qui ne se limite d'ailleurs pas à la question des contributions, puisqu'il y a aussi des interactions entre politiques mises en place aux deux niveaux tant en termes d'âge de liquidation que de niveau des pensions. Des mesures d'âge prises sur l'un des deux étages impactent potentiellement l'autre étage, et une politique de niveau des pensions trop restrictive sur un des deux étages reporte sur l'autre étage le soin d'assurer un niveau global de pensions suffisant.

3.2. Niveau de vie relatif des retraités

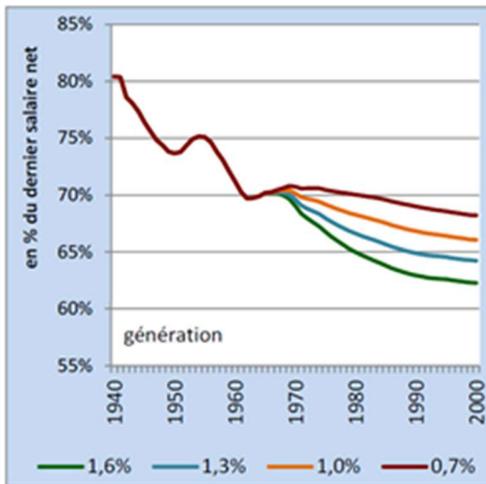
S'agissant du niveau de vie relatif des retraités, il convient de d'abord rappeler que son décrochage joue déjà un grand rôle dans l'équilibrage, à terme, des dépenses de retraite. Il passe par deux canaux :

- Un décrochage du taux de remplacement. Il résulte dans le privé du mode de revalorisation des salaires portés aux comptes qui interviennent dans le calcul de la première pension du régime de base, et des mesures prises sur l'évolution des valeurs d'achat et de service du point dans les régimes complémentaires. Dans le public, où la retraite est calculée sur la base du dernier traitement indiciaire, il dépend de l'évolution de la part des primes dans la rémunération totale (cf encadré 2), dans la mesure où celles-ci ne sont pas prises en compte dans le calcul de la retraite, hormis sur la part couverte par le RAFP.
- Et l'indexation des retraites en cours de service, par défaut sur l'inflation dans le régime de base des salariés du privé et pour les fonctionnaires, ce qui est l'hypothèse retenue par le COR en projection, et déterminée par la valeur du point dans les régimes complémentaires.

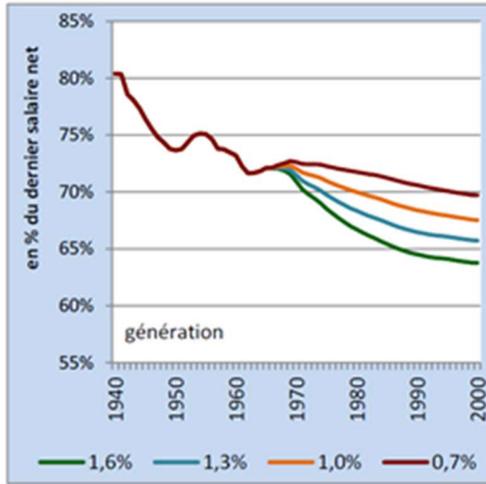
S'agissant des taux de remplacement, ces effets peuvent être appréciés sur les deux cas-types que doit suivre le Comité : celui du salarié non cadre du privé (figure 12) et celui du fonctionnaire sédentaire de catégorie B (figures 13a et 13b). Le décret indique que ces

Figure 12 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de non cadre du secteur privé (départ au taux plein au régime général sans décote ni surcote)

a. Y compris coefficient de solidarité à l'ARRCO



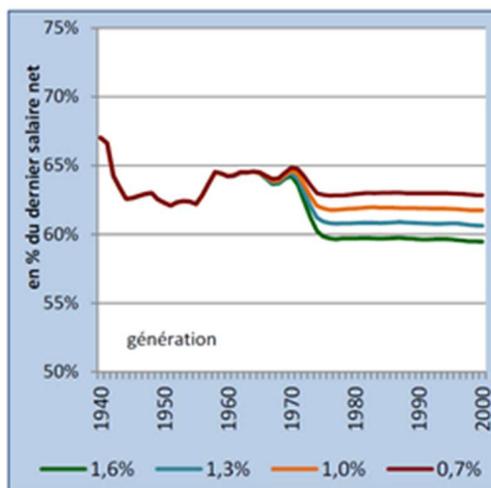
b. Hors coefficient de solidarité à l'ARRCO



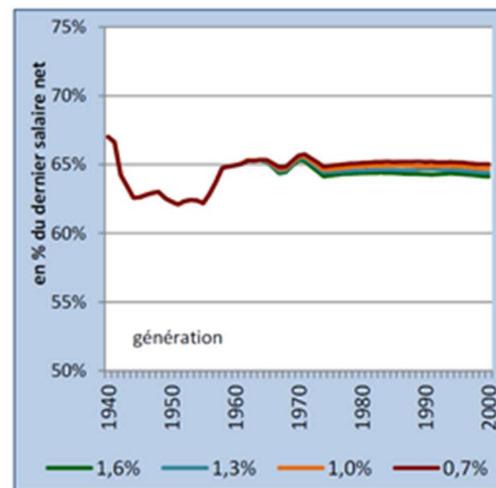
Source : rapport du COR de septembre 2022 (figure 3.2)

Figure 13 - Taux de remplacement net à la liquidation du cas type de fonctionnaire sédentaire de catégorie B

a. Part de primes croissante en projection



b. Part de primes constante en projection



Source : rapport du COR de septembre 2022 (figure 3.3)

Encadré 2 - Les effets sur les projections des hypothèses d'évolution de la rémunération des fonctionnaires

Les résultats des projections du COR dépendent fortement des hypothèses retenues en matière de démographie, chômage mais également en matière d'évolution de la masse salariale de la fonction publique. Entre les projections du rapport de juin 2021 et celle de 2022, l'évolution de la rémunération des fonctionnaires connaît une dégradation qui emporte des conséquences significatives sur les recettes et les dépenses de retraite.

La rémunération des fonctionnaires est composée de deux éléments :

- le traitement indiciaire : il sert de référence au calcul de la retraite (traitement des 6 derniers mois) et constitue l'assiette des cotisations ;
- les primes : elles sont exclues du calcul de la pension de fonctionnaire mais permettent d'acquérir des droits à retraite, relativement limités compte tenu d'un faible taux de cotisation et d'une assiette limitée à 20% du traitement, au titre du régime additionnel de la fonction publique (RAFP), qui fonctionne par capitalisation. Les primes représentent une part croissante de la rémunération. Leur part s'élève ainsi en moyenne en 2019 à 23,6% de la rémunération brute des fonctionnaires (source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique - édition 2021).

Les perspectives d'évolution de ces deux parts dans la rémunération des fonctionnaires ont un impact sur les prévisions de dépenses et de recettes des retraites. Ainsi, plus la part des primes dans la rémunération augmente, plus la part du traitement diminue ce qui entraîne à terme une baisse des dépenses de retraite, les pensions versées aux nouvelles générations, calculées sur le traitement, étant moins élevées. Cela entraîne également une baisse immédiate des recettes compte tenu d'une réduction de l'assiette de cotisation. Dans les hypothèses du rapport de 2022, la part des primes est stable jusqu'en 2030 puis progresse de 2030 à 2037. L'effet de cette hypothèse, par rapport à une hypothèse où la part des primes serait constante sur toute la période de projection, est néanmoins relativement limité car inférieur à 0,1 point de PIB à l'horizon 2070.

Le rythme d'augmentation du traitement, liée à l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique a quant à lui des effets significatifs sur l'évolution des dépenses. Il se répercute directement sur le montant des nouvelles retraites ainsi que sur l'évolution des recettes. Il a un effet direct sur le montant de la masse salariale cotisable de la fonction publique.

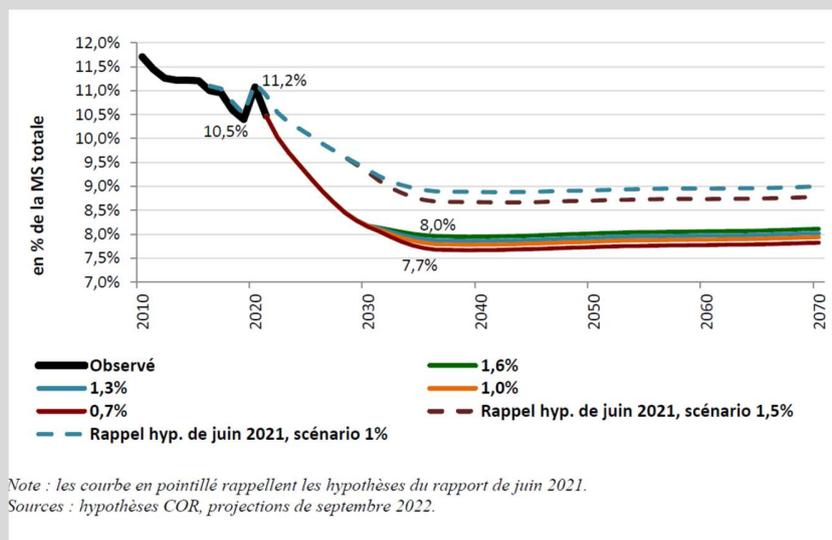
Entre les rapports 2021 et 2022, les hypothèses prises en compte quant à l'évolution du point d'indice ont évolué et se traduisent par un décrochage accru des évolutions du traitement moyen par rapport aux évolutions du revenu moyen par tête du secteur privé. L'évolution du salaire moyen par tête connaît un décrochage par rapport aux revenus du secteur privé plus important que lors des précédentes projections :

- De 2022 à 2027, l'hypothèse d'un gel du point d'indice conduit à une évolution des traitements moyens des fonctionnaires de +0.1% en euros courants, soit une évolution en euros constants de -3% à 0% sur la période dans les projections de 2022 quand l'hypothèse retenue était d'une évolution de +0,1% en euros constants dans les projections de 2021.
- De 2027 à 2032, les traitements moyens évoluent de +0.1% en euros constants puis de 2032 à 2037, ils convergent vers le même rythme de progression que le secteur privé tout comme dans les projections de 2021 ;

Sur toute ces périodes, les revenus du secteur privé connaissent une évolution plus favorable variant, en euros constants, entre +0.2% en début de période et +1% entre 2022 et 2027 puis correspondant aux 4 scénarios d'évolution de la productivité (0,7% ; 1% ; 1,3% et 1,6%) à compter de 2028.

En conséquence, la part de la masse des traitements indiciaires des fonctionnaires dans les rémunérations totales se stabiliserait à un niveau compris entre 7,7 % et 8,0 % selon le scénario macroéconomique, soit environ 1 point de moins que dans le rapport de juin 2021 et la part des dépenses de retraite de la fonction publique diminue nettement, passant de 3,8 % en 2021 à 2,4 % du PIB dans le scénario 1,3 % et 2,5 % du PIB dans le scénario 1,0 %.

Part de la masse des traitements des fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux dans la masse totale des rémunérations



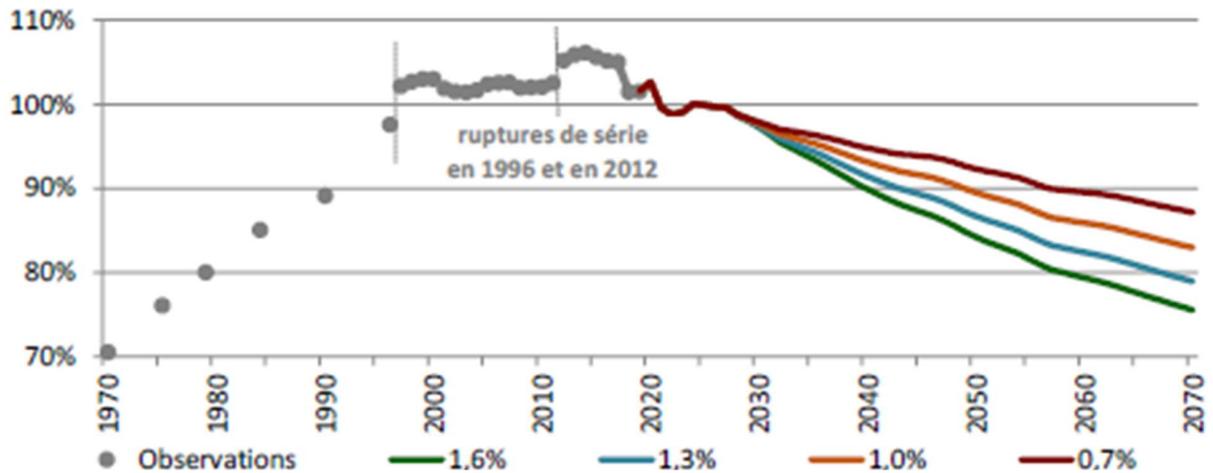
Le solde du régime de la fonction publique de l'État dépend de la convention comptable retenue pour le calcul des contributions et subventions d'équilibre, ce qui n'est pas le cas pour la CNRACL qui gère les retraites des fonctions publiques territoriale et hospitalière. La baisse de la part des traitements indiciaires des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, accrue dans les hypothèses de 2022, a un effet négatif sur la part des ressources dans le PIB jusqu'en 2032, y compris dans la convention EEC.

- En convention EPR, les besoins de financement varieraient ainsi de 0,2 % à 0,4 % du PIB sur toute la période de projection, ces besoins de financement correspondant uniquement aux besoins de la CNRACL ;
- En convention EEC, où la contribution de l'État à l'équilibre des régimes concernés est fixée en part de PIB, les régimes de la fonction publique présenteraient un solde positif sur l'ensemble de la période de projection ; il atteindrait 1,1 % du PIB dans le scénario 1,3 % et 0,9 % du PIB dans le scénario 1,0 % en 2070.

taux de remplacement ne devraient pas chuter en deçà des deux tiers à l'horizon de 10 ans. A cet horizon, on reste significativement au-dessus de ce niveau, pour le cas-type du privé, dans les trois hypothèses basses de productivité. On y resterait encore dans les deux plus basses à plus long terme, mais on passerait en dessous dans les deux plus favorables.

La sensibilité du taux de remplacement à la croissance découle de la règle de revalorisation sur les prix des salaires portés aux comptes. Plus la croissance est élevée, plus l'écart se creuse entre dernier salaire et anciens salaires revalorisés sur la base des seuls prix. Il n'y a rien de tel dans la fonction publique. En revanche, sur le cas type considéré, on est d'ores et déjà à la limite des deux tiers et on tombe en dessous dans l'hypothèse de croissance de la part des primes dans la rémunération totale. Cette croissance s'explique par l'hypothèse que c'est principalement par les primes que passeraient les hausses de rémunération, hypothèse déjà faite dans les projections précédentes. L'effet est moindre que celui sur lequel avait alerté l'an passé le Comité, où le COR prévoyait une chute brutale du taux de remplacement. Mais ceci tient à l'hypothèse d'une plus faible croissance de la rémunération

Figure 14 – Niveau de vie relatif des retraités par le passé et en projection, rapporté à celui de l’ensemble de la population



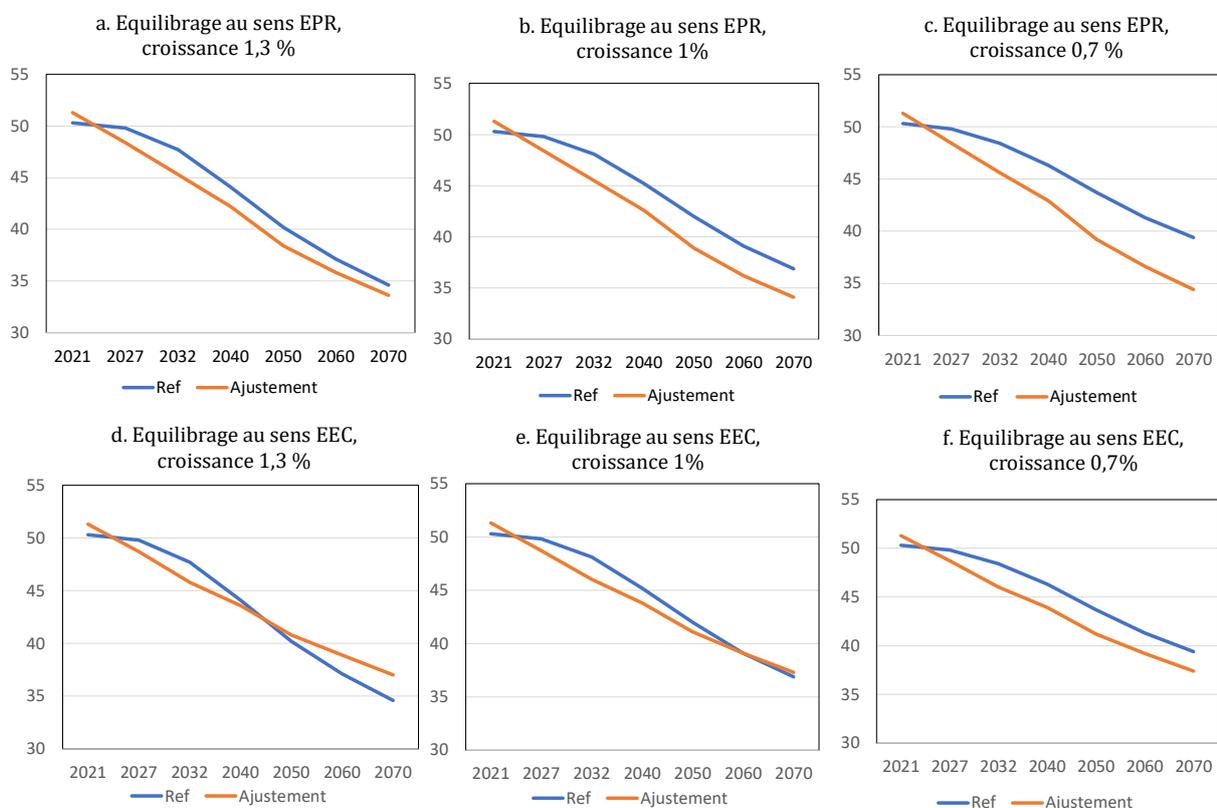
Source : rapport du COR de septembre 2022 (figure 3.8)

globale, qui réduit d'autant cet effet primes, mais qui interroge, alors que se pose la question de renforcer l'attractivité d'un certain nombre de métiers de la fonction publique.

Cumulées avec l'effet de l'indexation prix des retraites en cours de service, ces évolutions des taux de remplacement conduisent, à long terme, à un décrochement de 12 à 25 points du niveau de vie relatif moyen des retraites comparé à celui de l'ensemble de la population (figure 14), autre indicateur suivi par le Comité. Il s'agit bien sûr d'évolutions à comportements de liquidation inchangés, supposés toujours centrés sur l'âge du taux plein, ne tenant pas compte de ce qu'une partie des assurés pourraient compenser cette baisse par un recours accru à la surcote.

Pour montrer quels ajustements supplémentaires seraient alors requis pour équilibrer le système au sens soit de l'EEC soit de l'EPR, le COR raisonne plutôt en termes de ratio de la retraite moyenne au salaire moyen (figure 15). Contrairement à ce qu'on avait dans le cas d'équilibrage par les prélèvements, la cible à atteindre dépend cette fois de la convention retenue mais pas de l'hypothèse de croissance. A long terme, il s'agirait de faire baisser le ratio pension moyenne/salaire moyen de 50 % aujourd'hui à 37 % en hypothèse EEC et 34 % en hypothèse EPR, soit jusqu'à 5 points plus bas que dans ce que donnent spontanément les règles actuelles, et une large part de ce supplément d'ajustement serait à avoir dès le moyen terme. Par exemple, l'ajustement supplémentaire à la baisse serait de 2 à 3 points dès 2030 en convention EPR.

Figure 15 - Ajustement requis si limité au niveau relatif des retraites, selon cible comptable d'équilibre et hypothèse de croissance

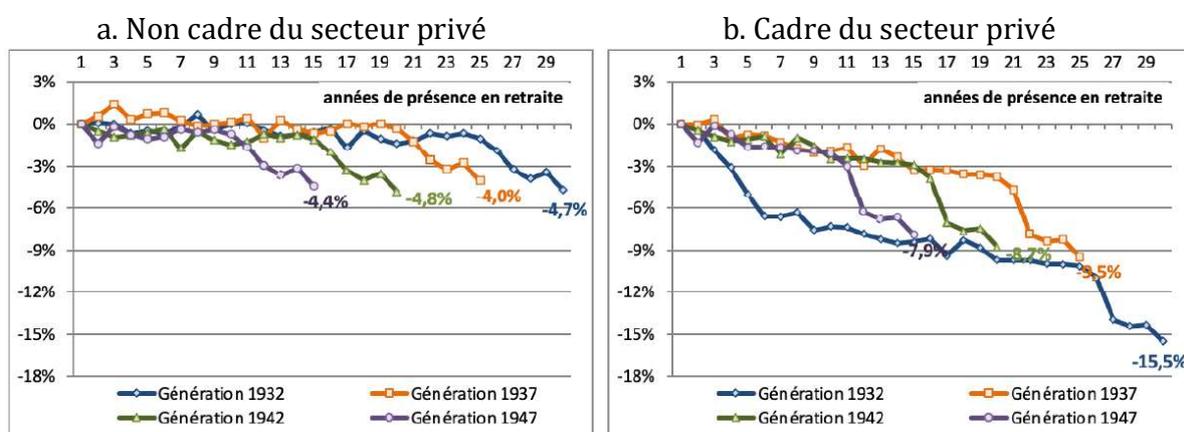


Source : Rapport du COR de septembre 2022 (tableau 2.4)

Les objections à de tels ajustements de court-moyen terme soulèvent un paradoxe, car ils laisseraient les ratios pension/salaire à des niveaux sensiblement plus élevés que ceux sur lesquels misent les projections actuelles pour restaurer l'équilibre à long terme. On peut se demander pourquoi une part de l'effort attendu des retraités du milieu du siècle ne pourrait pas être attendu dès maintenant des retraités actuels. Soit ceci révèle que ces niveaux de long terme ne sont pas socialement envisageables mais, dans ce cas, il faut envisager des évolutions futures différentes sur les deux autres leviers de l'âge ou du taux de prélèvement. Soit ces cibles sont acceptables et, si tel est le cas, on ne voit pas ce qui peut exclure de s'en rapprocher plus rapidement.

En pratique, ce qui explique la résistance à la mobilisation plus poussée de cet outil sont surtout (a) le fait qu'il a déjà été très utilisé sur la période récente et qu'on aurait donc temporairement atteint les limites à son acceptabilité politique et (b) la difficulté à l'appliquer uniformément à l'ensemble des retraités.

Figure 16 – Evolution du pouvoir d’achat de la pension nette au cours de la retraite, par génération



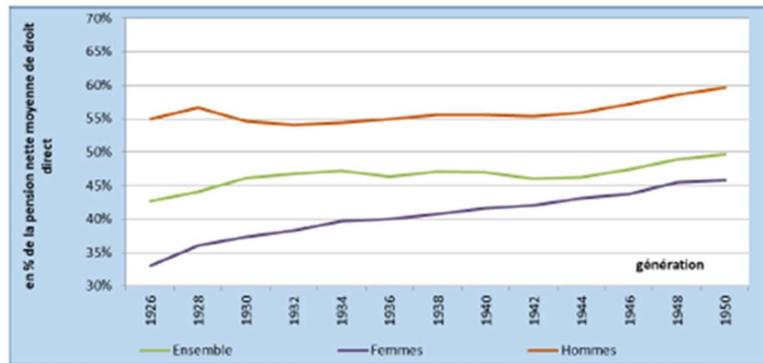
Source : rapport du COR de septembre 2022 (figure 3.10)

Le point (a) est bien illustré par les calculs rétrospectifs que propose le COR des trajectoires de niveau de vie par cohortes de liquidants au fur et à mesure de leur avancée en retraite, affectée à la fois par les épisodes de sous-indexation par rapport aux prix de la pension de base, des évolutions de la valeur du point ARRCO-AGIRC et, pour les générations parties avant cette date, qui sont maintenant en fin de retraite, des hausses de CSG de la période 1993-1997 (figure 16). Ces évolutions ont contribué à la stabilisation puis au récent retournement à la baisse du niveau de vie relatif des retraités (figure 14).

Néanmoins, ce retournement n’a pas fait davantage que le ramener vers la parité de niveau de vie avec le reste de la population. La raison est que d’autres facteurs sont entrés en jeu, principalement l’impact en sens inverse de l’effet noria, le fait que les générations successives de retraités arrivent à la retraite avec des niveaux de retraite plus élevés que les générations sortantes, du fait de la croissance économique passée, malgré des taux de remplacement en baisse. C’est donc via les ajustements à la baisse en cours de retraite qu’on a contenu l’impact de cet effet noria sur le niveau de vie relatif des retraités. Ces ajustements ont été d’autant plus problématiques qu’ils ont été faits au coup par coup. Dans un système mieux conçu, on pourrait avoir une meilleure répartition des ajustements entre niveau des pensions à l’entrée à la retraite et en cours de retraite, et éviter que les seconds connaissent le type de stop and go qu’on a connu sur ces dernières décennies.

C’est la problématique de l’actualisation des droits en cours de carrière et de leur indexation en cours de retraite qui ressort ici. Il n’est pas évident de trouver des formules qui garantissent facilement l’équilibre du système face aux aléas démographiques et économiques. Le Comité avait initialement encouragé des travaux sur le sujet, avant qu’il n’ait vocation à être pris en charge par le projet de Régime universel. Celui-ci aurait aussi permis une gestion plus harmonisée entre catégories de retraités. Par exemple, en l’état, la référence au prix et les exceptions qu’on y fait concernent seulement la retraite de base

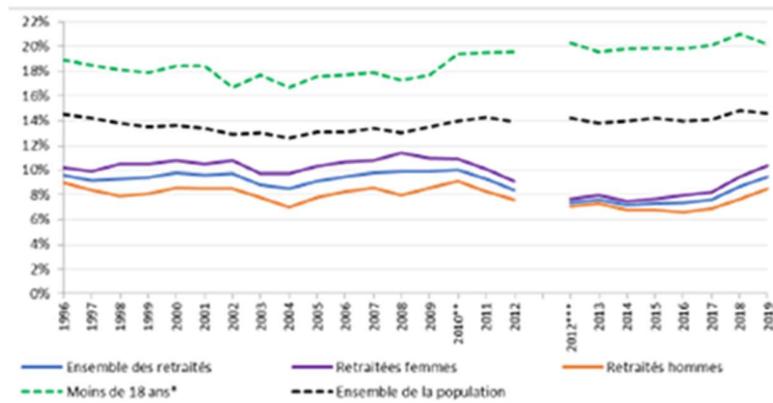
Figure 17 – Rapport entre le seuil de pension nette des 10 % les moins aisés et la pension nette moyenne



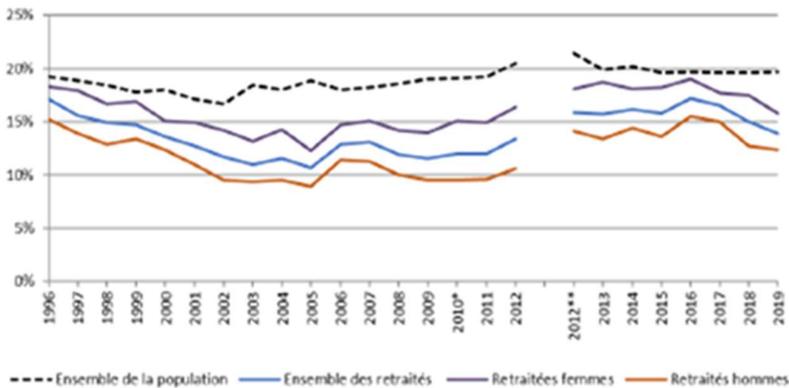
Source : rapport du COR de septembre 2022 (figure 4.15)

Figure 18 – Pauvreté des retraités, de 1996 à 2019

a. Taux de pauvreté



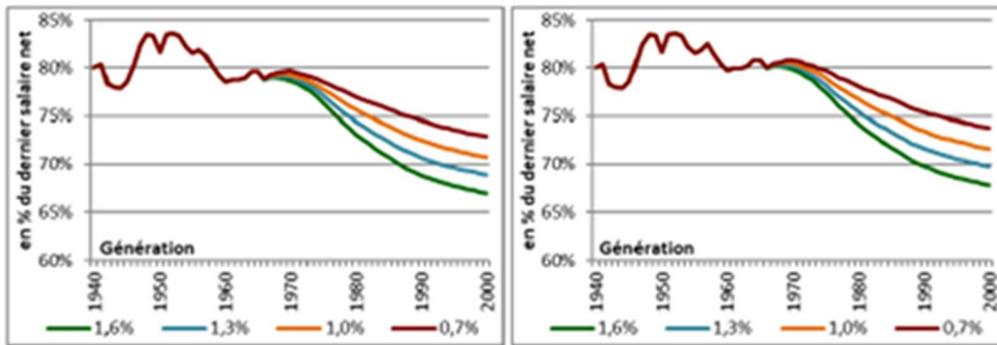
b. Intensité de la pauvreté



Source : rapport du COR de septembre 2022 (figures 4.12 et 4.13)

Figure 19 – Taux de remplacement net à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au SMIC

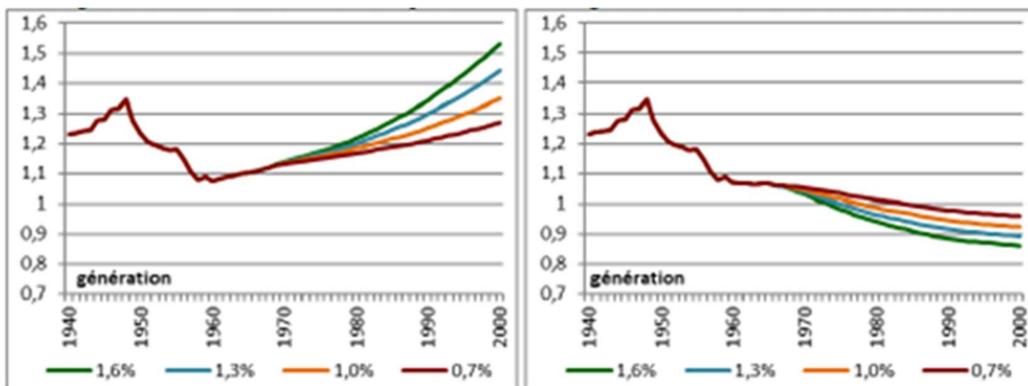
- a. Y compris coefficient de solidarité à l'ARRCO b. Hors coefficient de solidarité à l'ARRCO



Source : rapport du COR de septembre 2022 (figure 4.16)

Figure 20 – Pension nette à l'issue d'une carrière entièrement cotisée au SMIC rapportée au montant de l'ASPA (minimum vieillesse)

- a. ASPA indexée sur les prix b. ASPA indexée sur le SMPT

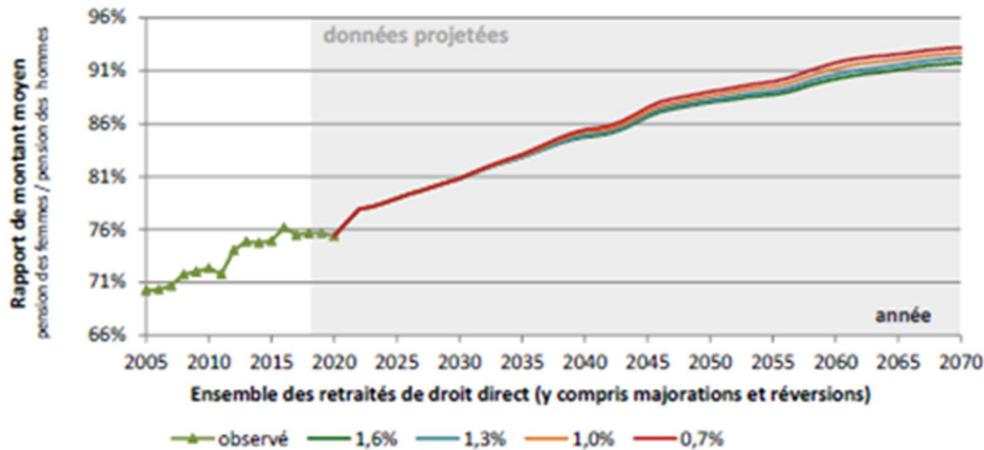


Source : rapport du COR de septembre 2022 (figure 4.17)

dans le privé alors qu'elles concernent l'ensemble de la retraite dans le public, pendant que les complémentaires du privé ont leur politique propre, ce qui ne garantit pas la cohérence des évolutions pour la pension totale. L'abandon d'une démarche systémique ne doit pas empêcher d'explorer les voies d'améliorations du système actuel.

C'est sur le point (b) que l'objection à la mobilisation de cet instrument est la plus indiscutable. S'agissant des basses retraites, l'indicateur du ratio du premier décile de pen-

Figure 21 – Montant brut moyen des pensions des femmes rapporté à celui des hommes projeté par année



Source : Rapport du COR de septembre 2022 (figure 4.29)

sion nette sur la pension moyenne continue d'évoluer dans un sens favorable jusqu'à la génération 1950, et le taux de pauvreté reste inférieur à celui de l'ensemble de la population, de même que l'intensité de cette pauvreté (figures 18a et b). Néanmoins, si cette dernière reste orientée à la baisse, le taux de pauvreté des retraités a amorcé un retournement à la hausse. Ceci justifie l'attention dont bénéficient actuellement ces petites retraites, et les mesures allant dans le sens de la garantie de pension minimale.

Mais, au-delà de la réponse que cette garantie apporterait à court-terme, se pose la question de sa pérennité en longue période, et de sa compatibilité avec la trajectoire attendue pour la pension moyenne. Le cas-type d'une carrière totalement menée au Smic ne fait pas partie de ceux que doit suivre le Comité, mais il est évalué par le COR et, par défaut, son taux de remplacement doit connaître le même genre de baisse que celui du cas type de salarié non cadre (figure 19). Si l'ASPA est indexée sur le salaire moyen, elle offrirait un filet de sécurité à cette baisse (figure 20b), mais ceci signifierait une déconnexion totale entre retraite et activité passée. D'autre part, il conviendrait de chiffrer l'impact de cette indexation sur les dépenses de retraite FSV compris, alors que l'hypothèse par défaut est celle d'une ASPA indexée sur les prix. Indexée sur les prix, celle-ci resterait à distance plus marquée de la retraite du salarié au SMIC (figure 20a), mais perdrait du même coup une bonne partie de sa fonction de protection contre une pauvreté dont le seuil s'évalue, à chaque date, en proportion du salaire médian courant.

La question des minimas de pensions recoupe ainsi celle des règles d'indexation, avec parmi les options celle d'indexations modulées selon le niveau de retraite déjà expérimentées sur la période récente. C'est une façon complémentaire d'aborder la question du renforcement de la redistributivité verticale, dont il faudrait évaluer la soutenabilité dans la durée.

Sur cette question des inégalités de niveaux de pensions, pour finir, le Comité les suit aussi selon l'axe du genre. En tenant compte de l'ensemble des droits directs (y compris majorations pour trois enfants) et des droits dérivés, le rapport entre le montant moyen des pensions des femmes et celui des hommes est passé de 70 % en 2005 à 75 % en 2020. Selon cet axe, le resserrement devrait se poursuivre. Ce rapport devrait atteindre 84 % en 2037 et augmenter plus modérément par la suite, pour atteindre entre 92 % et 93 %, selon les scénarios, à l'horizon 2070.

3.3. Hausse de l'âge de liquidation

3.3.1. Les principaux éléments du débat

Comme la baisse du niveau de vie relatif des retraités, la hausse de l'âge de départ joue un rôle important dans la stabilisation du ratio retraites/PIB, sous l'effet des réformes déjà adoptées. Cet effet doit néanmoins s'interrompre vers 2040, avec la fin de la montée en régime de la réforme de 2014, l'allongement à 43 ans de la durée de cotisation requise pour le taux plein.

Ces réformes passées ont conduit à une diminution puis à une stabilisation de la durée de retraite projetée. Plus exactement, la durée de la retraite a été jusqu'à la génération 1950 sur une phase ascensionnelle à laquelle la réforme de 2010 a apporté un très net coup d'arrêt, faisant rebaisser la durée moyenne projetée de la retraite juste un peu en-dessous du niveau qu'elle avait eu pour la génération 1940. Les dernières projections anticipent maintenant une stabilisation de la durée de la retraite en valeur absolue pour les générations 1953 à 1968 (figure 22a), et une baisse de la part de la retraite dans la durée de vie totale (figure 22b). Ces deux indicateurs devraient ensuite reprendre leur progression pour les générations qui liquideront à compter du milieu des années 2030.

Une première remarque qu'appelle ce constat est l'intérêt qu'il y a à viser des politiques progressives accompagnant de manière continue les gains d'espérance de vie : on aurait peut-être évité l'à-coup qu'aura connu la durée de la retraite entre les générations 1950 et 1955. Le message est le même que pour les règles d'indexation et le pilotage du niveau de vie relatif des retraités.

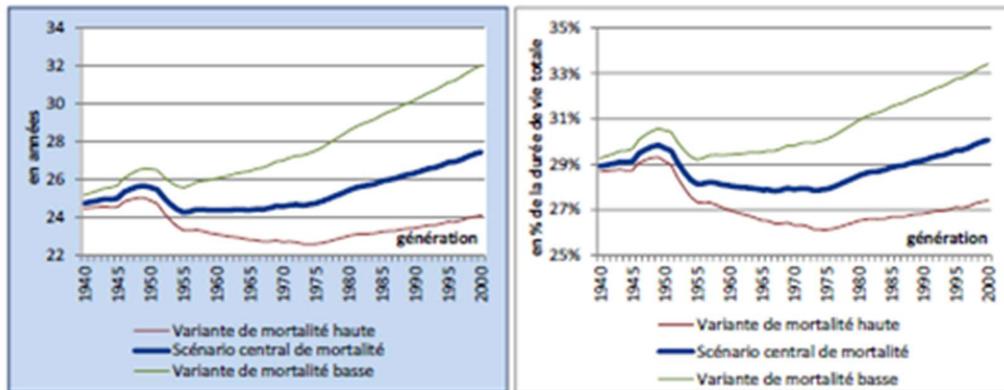
La deuxième remarque est que, compte tenu de la révision récente des projections d'espérance de vie, toute hausse de l'âge de la retraite au-delà de celle qui est déjà prévue tirerait de nouveau à la baisse la durée de la retraite, a fortiori si les gains d'espérance de vie devaient être encore plus réduits.

Le fait d'avoir une nouvelle baisse serait le prix à payer pour ne pas accélérer la baisse des taux de remplacement ou des pensions en cours de service, en l'absence de marges de financement, ou encore si on veut dégager des marges de financement pour d'autres besoins.

Figure 22 - Durée de la retraite selon hypothèses de mortalité : projections par génération

a. Durée moyenne en années

b. Durée en proportion de la durée de vie totale



Source : rapport du COR de septembre 2022 (figures 4.8 et 4.9)

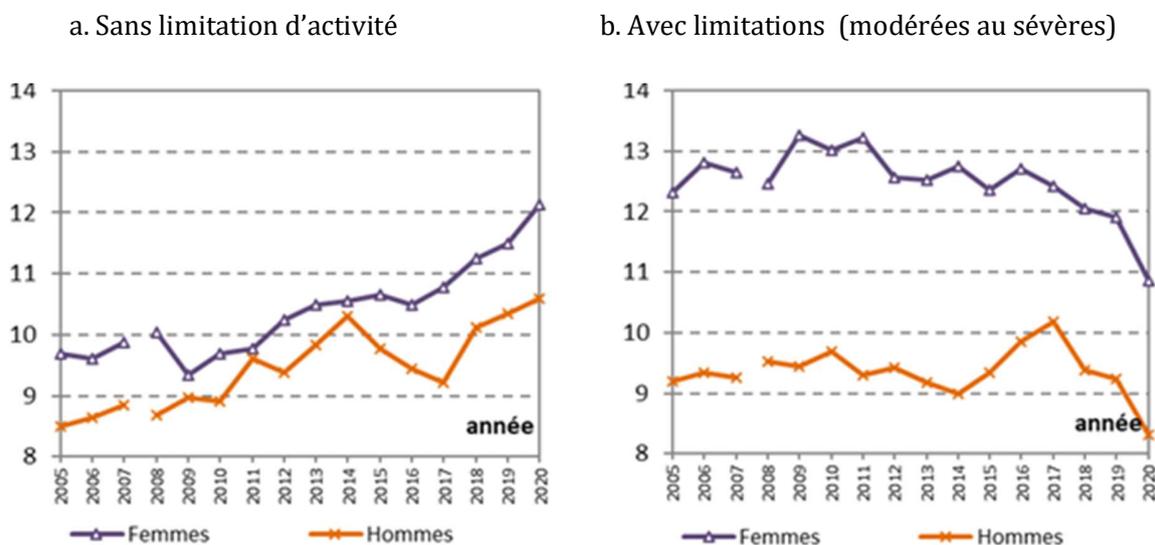
Néanmoins, le Comité est tenu de soulever le problème, puisque cette durée est l'un de ses indicateurs de suivi. Ce problème peut d'une part inciter à prévoir des clauses d'ajustement en cas d'évolutions trop défavorables de l'espérance de vie moyenne. Du reste, si tel devait être le cas, il en résulterait une moindre dégradation des perspectives financières réduisant d'autant le besoin d'ajustement. D'autre part, ce risque de baisse de la durée moyenne de la retraite rend plus aigüe la sensibilité aux écarts d'espérance de vie, et à la problématique de l'espérance de vie sans incapacité, même si, sur cette dernière, on a bénéficié sur la période récente d'une progression à peu près parallèle à l'espérance de vie totale (figure 23).

Outre ces considérations relatives à la durée de la retraite, une objection classique aux politiques de remontée de l'âge de la retraite est l'effet de report vers les autres dispositifs de sortie du marché du travail, principalement le chômage depuis qu'ont été fortement réduits les dispositifs de préretraite. Ce report est pénalisant pour les intéressés, car il vaut mieux être retraité que chômeur, et rendrait la mesure budgétairement inefficace si ce qui est gagné sur les dépenses de retraite se retrouve en dépense supplémentaire sur d'autres postes de la protection sociale. Là-dessus, on peut avoir un message moins négatif.

D'une part, la remontée de l'âge de la retraite conduit a minima à maintenir plus longtemps en emploi les individus proches de la retraite et encore en emploi au moment de la réforme : tel est ce qui a été constaté pour la réforme de 2010.

Ensuite, à plus long terme, on peut anticiper que la mesure se traduise également par un décalage des âges de sortie d'emploi pour l'ensemble de la population. Plus globalement, les chocs positifs sur l'offre de travail n'ont pas de raison d'élever le chômage en régime

Figure 23 - Durée de vie après 65 ans avec ou sans limitations d'activité, en années : estimations instantanée aux conditions de l'année courante.



Source : rapport du COR de septembre 2022 (figure 1.8)

permanent, ils se traduisent ainsi par davantage d'emploi global, ce qui veut dire à la fois moins de dépenses de retraite, plus de cotisations pour financer ces retraites, mais aussi davantage de cotisations et autres recettes fiscales pour financer l'ensemble des dépenses publiques et/ou alléger l'endettement public.

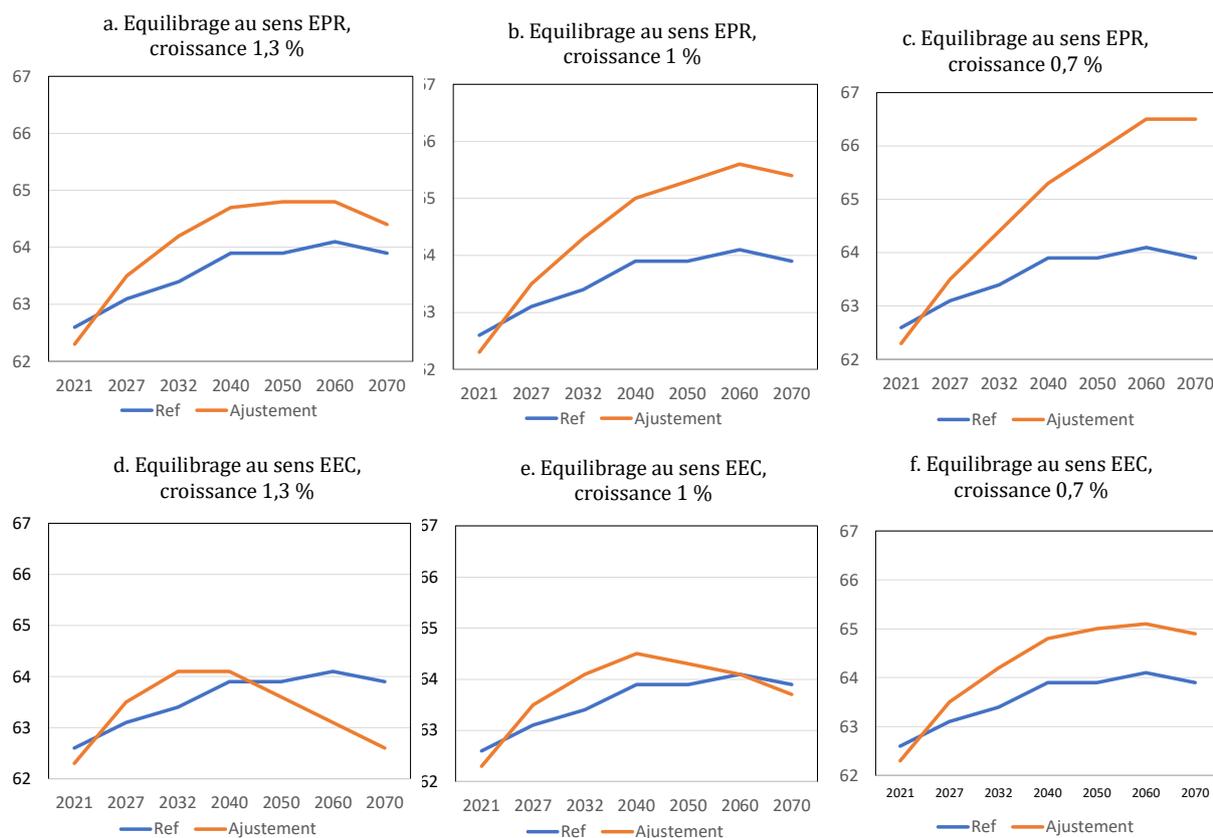
Le débat porte plutôt sur la vitesse à laquelle se fait la convergence vers ce nouvel équilibre. Un argument en faveur de l'idée qu'il pourrait être assez rapide est le fait qu'on est passé d'une situation de chômage élevé à une situation de chômage faible assorti de pénuries croissantes de main d'œuvre dans certains secteurs d'activité. La vitesse de retour à l'équilibre n'est pas une constante universelle, elle dépend de ce qu'est la situation du marché du travail. Toute la question est alors de savoir si la remontée actuellement envisagée interviendrait dans un marché du travail où continueraient de progresser les tensions sur la demande de travail, ou au contraire un contexte de remontée du chômage.

Ceci ayant été rappelé, ici aussi, au-delà de la question de l'incidence globale de la mesure, ce sont ses effets différenciés qui retiennent le plus l'attention, pour les individus les plus éloignés de l'emploi ou pour lesquels le maintien dans l'emploi est individuellement le plus coûteux, que ce soit pour raisons de santé ou de nature de ce travail.

3.3.2. Les principaux instruments : effets financiers et redistributifs

C'est avec ces éléments de cadrage en tête qu'on peut examiner les relèvements de l'âge moyen de liquidation qui seraient requis, toujours en comparaison d'une trajectoire par défaut, laquelle est cette fois la même quelle que soit l'hypothèse de croissance et quelle que soit la convention de calcul du solde. Si la cible est l'équilibrage au sens de l'EPR et si les progrès de productivité sont de 0,7% par an, le supplément de hausse requis est de deux ans à terme, portant l'âge moyen à 64 ans dès 2030 et 66,5 ans à terme (figure 24b). Pour la même cible mais avec des progrès de productivité de 1 % par an, la hausse requise est à peu près la même d'ici 2030, puisqu'elle dépend principalement des hypothèses du programme de stabilité, mais la cible de long terme n'est plus que de 65,5 ans (figure 24a). Les ajustements sont bien plus modérés avec la cible EEC : seulement un an d'âge moyen supplémentaire à terme en croissance basse (figure 24d), et pas de changement à terme sous l'hypothèse 1%, mais avec néanmoins besoin d'atteindre les 64 ans dès 2030, au lieu de 2040 (figure 24a).

Figure 24 - Ajustement requis si limité à l'âge moyen de départ, selon cible comptable d'équilibrage et hypothèse de croissance



Source : Rapport du COR de septembre 2022 (tableau 2.5)

Pour atteindre l'une ou l'autre de ces cibles, le problème est d'adopter une combinaison d'instruments qui optimise les effets globaux en minimisant les effets négatifs au niveau micro. Les candidats possibles sont :

- La hausse de l'âge d'ouverture des droits (AOD), assortie ou non d'une hausse similaire de l'âge d'annulation de la décote (AAD), i.e. un déplacement de l'ensemble de la fenêtre de liquidation
- L'augmentation de la durée de cotisation requise pour le taux plein
- La modification du système décote/surcote
- Des mesures compensatrices pour les populations les plus pénalisées

Dans le délai de remise de cet avis, le Comité n'a évidemment pas pu solliciter de simulations précises du degré auquel il serait nécessaire de mobiliser ces leviers, séparément ou de manière coordonnée. Il va se borner à rappeler ce qu'on sait de leurs propriétés, à la fois sous l'angle de l'efficacité financière et sous l'angle redistributif.

S'agissant de l'efficacité financière relative des mesures sur l'AOD ou la durée, l'avis de l'an dernier avait repris des évaluations du rapport du COR de novembre 2019, qui avait évalué les hausses requises de l'une et/ou de l'autre pour un objectif d'économies de 0,4 points de PIB à un horizon qui était, à l'époque, celui de l'année 2025, ce qui représentait environ 10 Mds d'euros. Ces évaluations confirmaient le plus grand impact financier d'une mesure sur l'AOD qui nécessitait un relèvement de 3,5 mois par an sur cinq générations contre 6,7 mois de hausse par an pour la durée, les portant respectivement à 63,4 ans et 44,8 ans pour la génération 1963. On peut utiliser ces chiffres pour extrapoler les déplacements requis pour des effets plus substantiels, du moins jusqu'à un certain point. Il ne s'agissait toutefois que d'effets de court-moyen terme, sans prise en compte des effets induits en dehors du système de retraite, qu'il s'agisse de reports de charge ou d'effets positifs en recettes

Pour ce qui est de ces effets induits, dont le solde est attendu favorable on renvoie aux travaux présentés à la séance de janvier 2022 du COR. Pour ce qui est de l'enchaînement entre effets de court-moyen terme et de long terme, des simulations présentées au Comité par la CNAV montrent une inversion de leur hiérarchie par rapport au court-moyen terme. Si la hausse de l'AOD conduit à des économies immédiates plus substantielles par non versement de pension aux personnes qui sont contraintes de reporter leur départ, celles-ci sont contrebalancées par le fait que les départs plus tardifs génèrent des taux de remplacement plus élevés. A court et moyen terme, le premier effet domine car la pension moyenne du stock est peu affectée, mais les deux effets tendent à se compenser à plus long terme, une fois que l'ensemble des retraités ont eu à liquider sous le nouveau régime.

Cette différence dans la temporalité des effets pourrait être un argument en faveur de la hausse de l'AOD, à la fois compte tenu de la séquence de déficits à combler, au moins dans les scénarios où ils ne sont que transitoires, et vis-à-vis de la problématique du niveau de vie des retraités futurs. Utiliser cet instrument pour retarder les départs réduit sensiblement les déficits dans un premier temps, le fait de façon moins efficace ensuite mais à un moment où

les déficits spontanés se réduisent, en offrant en sens inverse un correctif à la dégradation annoncée des pensions relatives.

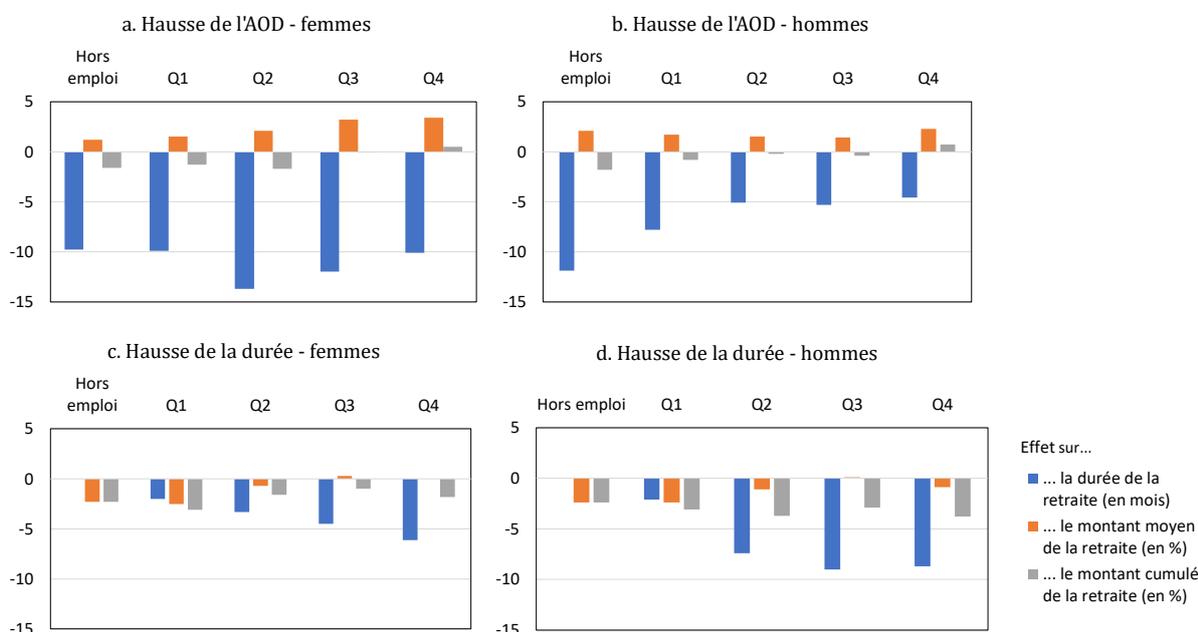
Cet argument en faveur de la hausse de l'AOD est toutefois à mettre en balance avec ses effets antiredistributifs, en comparaison de la hausse de la durée. Une comparaison des effets de réformes de 2010 et 2014 publiée en 2016 par la DREES illustre cette propriété, en tenant compte à la fois de l'effet sur la durée de la retraite et son montant (figure 25), examinés selon le genre, le statut d'emploi et le niveau de salaire avant la retraite. Les intensités des effets ne peuvent pas être directement comparées, puisque les deux réformes n'avaient pas les mêmes objectifs financiers. Mais la comparaison des profils montre une plus forte réduction de la durée de la retraite pour les hors emploi et les bas salaires, ainsi qu'en moyenne pour les femmes. Le moindre impact sur les plus hauts salaires vient de ce que, étant plus nombreux à partir spontanément au-delà de l'AOD, ils sont moins nombreux à être affectés par sa hausse. Tout ceci est compensé par des hausses de niveau de pension, mais qui ne modifient pas le constat d'un effet régressif quand on raisonne sur la masse globale de pensions perçues tout au long de la durée de la retraite.

A l'inverse, il y a une nette progressivité de l'effort demandé en cas de hausse de la durée requise pour le taux plein : moins de baisse pour les femmes, les hors emploi et les bas salaires, tout au moins sur le temps passé en retraite. Car, pour les hors emploi et les bas salaires, il y a un effet induit de baisse du niveau de la retraite en cas de carrière incomplète. L'autre intérêt de l'instrument est son caractère moins contraignant : le relèvement de l'AOD s'impose à ceux qui le subissent, dont ceux qui sont déjà sortis de l'emploi avant cet âge, mais on peut choisir de ne pas modifier son âge de liquidation en réponse à la hausse de la durée d'assurance, si on accorde plus d'importance à la durée de la retraite plutôt qu'à son niveau.

Une autre piste envisageable pour modifier les comportements est un durcissement de la décote : on maintient la possibilité d'un départ au même âge, mais il se fait avec une pénalité plus forte si on le fait sans avoir atteint le taux plein. L'effet reste dans ce cas plus marqué pour les carrières courtes ou incomplètes, ce qui est antiredistributif pour celles d'entre elles qui sont aussi à bas salaire.

En sens inverse, on peut penser à accroître l'incitation financière à partir au-delà du taux plein. C'est ce qui avait inspiré la mise en place de la surcote en 2003. Mais la mesure est à double tranchant. A court-terme elle réduit la masse des pensions à verser. L'effet sur les comptes est d'autant plus bénéfique qu'il s'agit d'individus qui sont a priori en emploi et avec des salaires plutôt supérieurs à la moyenne. Mais, dans un deuxième temps, le montant moyen des pensions des nouveaux liquidants s'élève, ceci se propage progressivement au stock, et le gain financier initial peut non seulement disparaître, mais aussi se transformer en supplément de dépenses si la surcote a été surdimensionnée, c'est-à-dire si l'élévation du niveau de la pension fait plus que compenser les années de retraite en moins, a fortiori si cette surcote génère des effets d'aubaine, c'est-à-dire si elle permet d'obtenir des droits

Figure 25 – Répartition des effets des hausses de l'AOD (réforme de 2010) et de la durée requise pour le taux plein (réforme de 2014) : génération 1980, par quartiles de niveau de salaire à l'âge de 54 ans



Source : « Analyse de l'impact sur les affiliés des différentes réformes menées depuis 2010 », Drees, *Etudes et résultats*, n° 9, 2016.

supplémentaires pour des individus qui, même sans surcote, partaient déjà au-delà du taux plein. Tout cela est plutôt antiredistributif si cela profite à des catégories à salaire plus élevé.

Ceci n'interdit pas de davantage réfléchir à mobiliser ce type d'incitation, mais plutôt dans une optique d'encouragement au départ plus tardif dans des métiers que les transformations structurelles de l'économie mettraient plus particulièrement en tension. De manière générale, il serait d'ailleurs pertinent de développer une réflexion prospective intégrant ce thème de l'âge de la retraite à la prospective des métiers, dans un contexte de transition énergétique et de renforcement ou de développement de la réponse aux besoins sociaux et de formation, car la question n'est pas que celle du travailler plus longtemps, mais celle de savoir pour quels types d'activité.

3.3.3. Les politiques d'accompagnement

Pour ce qui est des effets les plus problématiques de cette politique de remontée de l'âge de la retraite, existe-t-il alors un panachage des instruments qu'on vient de citer qui permettrait d'en minimiser l'ampleur ? Répondre à cette question n'est pas évident, et il est probable que les effets les plus négatifs ne peuvent-être évités que par la mobilisation d'instruments additionnels. Parmi ceux-ci figurent la possibilité de transitions plus progres-

Encadré 3 - La prise en compte de la pénibilité dans la retraite

Dès lors que des conditions de travail ont un effet défavorable, démontré statistiquement, sur l'espérance de vie, la prise en compte de la pénibilité dans la détermination des conditions d'âge de départ à la retraite peut être considérée comme une condition pour assurer l'égalité devant la retraite. Dans un contexte récurrent de report progressif de l'âge de départ à la retraite, les modalités de prise en compte de l'exposition à certains risques reconnus comme pénibles ont été interrogées à chaque réforme des retraites. La poursuite de cette tendance à l'allongement des carrières et le vieillissement des actifs qui en découle conserve à ce questionnement toute sa pertinence, les assurés étant à ce jour peu nombreux à bénéficier d'un départ anticipé lié à la pénibilité en dehors du dispositif général relatif aux carrières longues, qui permet un départ anticipé pour les assurés ayant commencé à travailler avant 20 ans mais qui relève d'une problématique autre que celle de la prise en compte d'un état de santé dégradé de l'assuré.

La réforme de 2010 a retenu une appréciation stricte de la pénibilité faisant reposer la possibilité d'un départ anticipé à la retraite sur la constatation d'une incapacité permanente. La retraite pour incapacité permanente permet ainsi aujourd'hui aux salariés justifiant d'une incapacité au moins égale à 20 % ou d'une incapacité d'au moins 10 % avec 17 ans d'exposition à des facteurs de risque professionnel, du fait d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail, de bénéficier d'un départ en retraite dès 60 ans. En 2019, 1 700 personnes sont parties en retraite à ce titre au régime général et 800 au sein des régimes agricoles.

La loi du 20 janvier 2014 a créé le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), ouvert aux salariés affiliés au régime général ou au régime agricole, visant à prévenir et à réduire les situations de travail pénible et prévoyant des mécanismes de compensation pour les salariés exposés à certains risques professionnels pouvant laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé. Ces risques sont classés en trois catégories :

- les contraintes physiques marquées : port de charge, gestes répétitifs, vibrations mécaniques, postures pénibles ;
- les environnements physiques agressifs : les activités en milieu hyperbare, le travail dans des températures extrêmes et le travail dans le bruit, l'exposition à des agents chimiques dangereux ;
- certains rythmes de travail : le travail de nuit, le travail en équipes successives alternantes.

Le dispositif permet aux salariés exposés, au-delà de certains seuils, à l'un de ces dix risques, de cumuler chaque trimestre un point, voire deux en cas d'exposition à plusieurs facteurs de risques. Ces points peuvent être utilisés soit pour suivre une formation permettant d'occuper un emploi moins exposé (les 20 premiers points devant obligatoirement être utilisés sous cette forme), soit pour permettre un passage à temps partiel rémunéré comme un temps plein, soit pour partir à la retraite de façon anticipée ou bénéficier d'une majoration de durée d'assurance pouvant aller jusqu'à 2 ans, ce maximum étant atteint après 20 ans d'exposition à un risque.

Le financement de ce compte est assuré par des cotisations à la charge des employeurs. Jusqu'en 2017, l'ensemble des entreprises versait une cotisation minimale, tandis que les entreprises exposant leurs salariés à l'un des facteurs de pénibilité devaient s'acquitter d'une cotisation additionnelle devant les inciter à réduire le niveau d'exposition de leurs salariés. La cotisation des employeurs est désormais mutualisée, quelle que soit l'exposition des salariés.

Le dispositif a été modifié substantiellement par l'ordonnance « travail » du 22 septembre 2017 : les salariés du secteur privé bénéficient désormais d'un compte professionnel de prévention (C2P) ayant le même fonctionnement en point que le C3P mais qui prend en compte les six risques suivants : le travail de nuit, le travail en équipes successives alternantes, le travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste à une fréquence élevée, les activités en milieu hyperbare, le travail dans des températures extrêmes et le travail dans le bruit. Quatre autres facteurs de risque (manutentions manuelles de charges, vibrations mécaniques, postures pénibles et agents chimiques dangereux), ont été reversés vers le dispositif de pénibilité de 2010, selon des modalités allégées : le départ à 60 ans est possible lorsque le taux d'incapacité est supérieur à 10% sans qu'une condition de durée d'exposition soit requise et sans que l'assuré ait à faire la preuve du lien entre son incapacité et l'exposition à des facteurs de risque.

Le nombre de salariés exposés à au moins un des six facteurs du C2P était de 668 000 en 2019² (chiffre provisoire dans la mesure où l'employeur a jusqu'à 3 années suivant l'exposition pour modifier sa déclaration, si celle-ci est favorable au salarié).

² Source : rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale retraites – PLFSS 2022

Le dispositif, qui octroie des droits en cours de carrière, n'est pas encore arrivé au bout de sa montée en charge : en 2020, 3 925 salariés ont demandé la conversion de leurs points pour bénéficier d'une majoration de durée d'assurance (soit 73 % des cas), utiliser leurs points pour passer à temps partiel (19 %), financer une formation (9 %).

Au-delà de ces deux principaux dispositifs, la prise en compte de la pénibilité ou de l'incapacité au travail repose également sur :

- un départ anticipé au titre du handicap (incapacité permanente d'au moins 50%, depuis la loi du 20 janvier 2014) : l'assuré bénéficie d'une pension au taux plein à partir de 55 ans, sous réserve d'une condition de durée minimale d'assurance cotisée et validée avec un handicap. Ce dispositif a concerné moins de 3 000 assurés en 2020 ;
- un dispositif spécifique pour les travailleurs de l'amiante (départ dès 60 ans, sous réserve du respect d'une condition de durée d'assurance, et départ assuré au taux plein à 65 ans). En 2020, un peu moins de 3 600 assurés du régime général en ont bénéficié.

L'une des contreparties à une nouvelle réforme des retraites serait de rendre le système plus favorable.

sives vers la retraite, via du temps partiel, les voies de sortie anticipée pour problèmes de santé avéré et, bien évidemment, la prise en compte de la pénibilité, dont on sait qu'elle est restée en deçà de l'ambition affichée par la réforme de 2014 (cf encadré 3). Bien évidemment, ces mesures compensatrices devraient être mises en place de manière concomitante à toute mesure de relèvement de l'âge ou de la durée de cotisation.

Enfin, on sait que les attitudes vis-à-vis de l'âge de la retraite, en France, sont peut-être très influencées par l'état des relations de travail et les dispositions générales des employeurs vis-à-vis de la main d'œuvre âgée, pas toujours favorables à la prolongation de la vie active, ainsi que par l'insuffisance de la formation professionnelle en deuxième partie de carrière. Globalement, beaucoup de réflexions ont été accumulées depuis longtemps sur l'ensemble des freins à l'emploi des seniors, et les pistes pour y remédier. Il n'y a pas de fatalité à ce qu'il reste bas, comme l'a montré sa spectaculaire remontée dans la tranche d'âge 55-59 ans.

4. Synthèse et recommandations

Le Comité a examiné les nouvelles projections du COR, rendues publiques le 15 septembre 2022. Elles ne remettent pas en cause le message d'une stabilisation voire d'un repli, à terme, de la part des retraites dans le PIB. Le message que les réformes passées ont déjà beaucoup fait pour l'adaptation à la nouvelle donne démographique reste donc valide.

Néanmoins, ce nouveau rapport révisé assez sensiblement les résultats des projections de l'an passé, dans le sens de l'accroissement du ratio retraites/PIB et du creusement des déficits. Cette année, les déficits moyens anticipés sur 25 ans deviennent substantiels quelle que soit la convention de calcul retenue pour évaluer les ressources du système. Une partie de cette dégradation peut être due à la manière dont les hypothèses à long terme du COR ont été raccordées aux hypothèses macroéconomiques du Programme de stabilité transmis à la Commission européenne en juillet, conduisant à un possible excès de pessimisme pour la période 2027-2032. Il subsiste donc une incertitude sur son ampleur. Mais, en sens inverse, pour le futur immédiat, les évolutions pourraient être plus dégradées que dans ces projections. Le programme de stabilité, tablait encore sur une croissance assez significative sur 2023. Une révision à la baisse de cette hypothèse a d'ores et déjà été annoncée, et le consensus des économistes évolue actuellement vers une croissance très faible voire une nouvelle récession sur cette année 2023.

Si jamais cette perspective devait se confirmer, se poserait comme en 2020 la question de laisser filer à nouveau le déficit du système de retraite, pour contribuer de nouveau au soutien de l'économie. Il s'agirait d'un choix de politique macroéconomique qui dépasse les compétences du Comité. Il relève juste que, en comparaison de 2020, la décision serait à prendre dans un contexte général bien moins permissif pour l'endettement public. Par ailleurs, alors que le choc de 2020 était un choc totalement exogène qu'on pouvait espérer très ponctuel, le choc en cours est d'ordre plus structurel. Ceci donne une vraisemblance non négligeable au nouveau scénario tendanciel bas introduit par le COR. Ce scénario est celui de progrès de productivité au rythme de seulement 0,7 % par an, dans lequel le solde du système de retraite est négatif sur l'ensemble de la projection, quelle que soit la façon de le calculer.

Ainsi, malgré l'ampleur des réformes passées on est à risque de déséquilibres résiduels significatifs à court et moyen terme, qu'amplifierait la poursuite de conditions économiques dégradées. Tout cela oblige à reposer la question des voies d'équilibrage du système de retraite.

Sur ce point, une première remarque est que, même si déséquilibre il y a pour chacune des deux conventions de calcul, on a le même type d'écart que l'an passé entre les deux conventions dites « EEC » et « EPR » retenues par la COR, la première étant moins défavorable que la seconde. Comme déjà souligné dans l'avis de l'an passé et comme permet de le préciser le rapport 2022 du COR, il y a, derrière cet écart, une hypothèse sur la possibilité de recycler vers les régimes tendanciellement déficitaires les ressources libérées par le freinage des pensions de la fonction publique d'Etat et des autres régimes bénéficiant

de subventions d'équilibre. Or ce recyclage ne va pas de soi car les économies générées sur ces dépenses ont, par défaut, vocation à plutôt revenir au budget général de l'État, où elles peuvent aider au financement d'autres besoins économiques ou sociaux. Ceci peut plaider pour plutôt viser un équilibre au sens de la convention « EPR ». Mais on peut tout aussi bien viser un objectif intermédiaire entre équilibrage au sens de l'EEC et au sens de l'EPR. Idéalement, on pourrait imaginer que l'Etat précise plus clairement ce qu'il considère comme étant le bon niveau de ressources à allouer au système de retraite, au moins pour la décennie à venir, compte tenu des autres contraintes budgétaires, ce qui permettrait de sortir des ambiguïtés et malentendus engendrés par la coexistence de plusieurs indicateurs de solde.

Dans l'attente d'une telle clarification, ce qu'a fait le Comité a été d'explorer ce qu'impliquent les équilibrages au sens de l'une ou l'autre de ces deux conventions, étant entendu qu'aucun des scénarios ne peut être indolore pour l'ensemble de la population.

Un équilibrage par un surcroît d'effort contributif des assurés et de leurs employeurs buterait sur le plafond que le décret de création du Comité a fixé à 28 % pour le taux global de cotisation d'un salarié non-cadre du privé et pose le problème de la cohérence avec la politique d'allègements de cotisations qui a prévalu jusqu'ici. On peut dans ce cas envisager le renforcement d'autres types de prélèvements, mais en veillant à ne pas trop éloigner le système de sa logique première, celle d'un système contributif dans lequel les droits sont la contrepartie de cotisations dûment identifiées. Ce débat est à ouvrir en tenant compte de la pression qui devrait inévitablement s'accroître en faveur d'une redistributivité accrue du système de retraite. Un équilibre est à trouver entre réponse à cette demande et maintien d'un lien suffisamment significatif entre droits et contributions passées.

L'équilibrage par de nouveaux ajustements à la baisse des pensions en cours de service pose le problème d'avoir été beaucoup mobilisé sur la période récente. Il y a eu, de fait, des décrochements sensibles de niveau de vie des retraités, même s'ils ont été moins marqués pour les faibles pensions. En même temps, ces décrochements ont compensé les autres facteurs qui auraient spontanément poussé à la hausse le niveau de vie relatif des retraités, qui reste au total bien plus élevé que le niveau qui devrait découler à long terme de l'indexation des barèmes sur les salaires plutôt que sur les prix. La sous-indexation des pensions, reste une option d'ajustement, si elle est assortie des mesures de protection requises pour les basses retraites. Mais, si elle est mobilisée, elle devrait s'intégrer dans une réflexion de fond sur la règle d'indexation en régime permanent. Le niveau de vie relatif vers lequel fait tendre l'indexation sur les prix est-il adéquat ? Est-il normal qu'il soit soumis aux aléas de la croissance économique ? Peut-on éviter les mouvements de stop and go sur ce niveau de vie relatif qu'on a connu sur les quinze dernières années ? Si le fléchissement du niveau de vie relatif moyen des retraités est inéluctable, quel dispositif choisir pour qu'il épargne les plus faibles retraites ?

Si on pense que cet instrument du niveau de vie relatif ne doit pas être surutilisé, c'est un argument pour plutôt recourir à l'élévation de l'âge moyen de liquidation. Il faut dans ce cas assumer le fait que ceci puisse conduire à un nouveau repli de la durée moyenne de la

retraite, compte tenu de la nouvelle trajectoire d'espérance de vie, en le présentant comme le prix à payer pour la stabilité des prélèvements et le fait de ne pas réduire le niveau de vie relatif des retraités au-delà des baisses déjà attendues, ou bien le justifier par la nécessité de redéploiement de ressources budgétaires pour le financement d'autres besoins économiques et sociaux.

Le débat principal porte alors sur les effets respectifs du relèvement de l'âge minimal et de la durée requise pour le taux plein :

- Efficacité financière plus rapide pour le premier mais qui s'atténue à terme, parce qu'il a pour contrepartie un surcroît de pension qui augmente progressivement la pension moyenne du stock. Il y a surtout un effet plus marqué sur la durée de la retraite pour les individus à plus faible pension, même s'il est compensé en partie par l'obtention de droits plus élevés. La mesure épargne largement les retraités plus aisés qui partent spontanément au-delà de l'âge minimal.
- Effets financiers moins rapides mais plus durables pour le second, un caractère moins contraignant pour le choix de l'âge de départ, et avec un effet moins marqué sur les individus à plus faible pension, mais l'inconvénient d'accentuer la baisse de la pension moyenne, sauf si les individus compensent par davantage de recours aux surcotes.

Il est bien sûr envisageable de panacher ces deux instruments, et on doit le faire en compensant les effets négatifs du premier sur les populations à plus faible pension qui sont aussi, en général, ceux dont l'espérance de vie est la plus courte et dont les conditions de travail sont les moins propices au maintien dans l'activité.

Au total, si le comité, comme en 2017, recommande de trouver une réponse aux problèmes d'équilibrage que révèlent les projections du COR, il ne lui appartient pas de sélectionner une manière unique d'y répondre. L'arbitrage sur le niveau souhaitable des dépenses de retraite et les moyens d'y parvenir relèvent de la concertation entre les différentes parties prenantes et, in fine, du politique. Mais il invite à ce que soient placés, au centre des réflexions :

- La question des transferts entre régimes et plus largement la structure de financement des retraites, et notamment celle du dosage entre financement fiscal et par cotisations et du niveau de contribution du budget de l'Etat à l'ensemble du système.
- La question de l'indexation des pensions ou, plus largement, celle du partage de la réponse aux chocs de croissance entre les différentes catégories d'actifs et les différentes catégories de retraités
- Pour ce qui est de l'âge de la retraite, celle du dosage entre relèvement de l'âge minimal et de la durée nécessaire à l'atteinte du taux plein, ainsi que les mesures accompagnatrices ou compensatrices visant à en atténuer les effets pour les catégories les plus exposées, mesures qui devraient être aussi concomitantes que possible : renforcement de la formation professionnelle, notamment si la

transition énergétique doit s'accompagner de réallocations de main d'œuvre, lutte contre les discriminations liée à l'âge, renforcement de la prise en compte de la pénibilité. Le Comité a également soulevé l'idée d'une conditionnalité aux gains d'espérance de vie, pouvant prendre la forme d'une clause de revoyure en cas d'évolution très en deçà des hypothèses actuelles.

Le Comité juge par ailleurs nécessaire de faire évoluer la règle d'élaboration des projections, compte tenu des problèmes auxquels elle s'est heurtée cette année. Outre le fait d'avoir affecté le calendrier de remise des projections, l'appui sur les hypothèses du Programme de stabilité a posé cette année un problème de cohérence logique, entre ce programme qui intégrait les effets anticipés d'une réforme des retraites et une hypothèse assez favorable sur la trajectoire du chômage, et une projection de long terme du COR menée, comme à l'habitude et comme il se doit, à législation constante, et pour laquelle avait été retenue une hypothèse de chômage plus conservatoire. Trouver un autre mode de fonctionnement n'est pas simple, mais la question est sur la table et le Comité recommande qu'elle soit mise à l'étude, dans un sens qui contribue au mieux à la crédibilité des projections. Pour ce qui est du présent exercice, il serait utile au débat public de disposer d'un petit jeu de projections complémentaires corrigeant a minima ce défaut de raccordement, si c'est techniquement possible. Ces projections en profiteraient pour intégrer l'évolutions des prévisions de croissance à très court-terme.

Pour conclure, le Comité signale que, rédigé dans un calendrier encore plus contraint qu'à l'habitude, cet avis n'entend évidemment pas dresser un tableau complet de la situation du système de retraite, ce qui n'est d'ailleurs ni dans sa mission ni dans ses moyens. Il n'aborde pas des questions telles que celles des droits familiaux et autres droits dérivés, les polypensionnés, les régimes spéciaux... Il n'a pas repris les éléments de comparaison internationale régulièrement mise en avant par le COR et qui avaient fait l'objet d'un encadré de synthèse dans l'avis précédent. Les éléments de constat régime par régime que ce nouvel avis a repris du rapport du COR n'ont porté que sur la comparaison de leurs perspectives financières et celle des deux cas-types de salarié du privé et du public prévus par décret. Ceci laisse de côté la multitude de cas particuliers engendré par la complexité et la diversité des règles, et les multiples formes d'inégalités qui peuvent en résulter, lorsque l'hétérogénéité des règles n'est pas justifiée par des sujétions ou handicaps particuliers des populations concernées.

Sur ces questions, le Comité ne peut faire plus que rappeler la position de principe qu'il a toujours tenu depuis sa création, le besoin d'une démarche d'harmonisation et de simplification des règles. Il le fait en étant conscient de la difficulté de l'exercice, comme l'a montré la tentative de mise en place d'un Régime universel. Sans reprendre une réforme d'ensemble dont les conditions ne sont pas aujourd'hui réunies, le moment viendra d'unifier les avantages familiaux ou les pensions de réversion. Et l'esprit de la démarche structurelle pourrait imprégner l'instruction de certaines des questions soulevées supra, a minima la question de la remise à plat des canaux de financement, et l'élaboration d'une doctrine stable pour l'indexation des barèmes de retraite.

Annexe I : Discussion 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 décembre 2020, a été réuni le 19 septembre 2022 autour des échanges suivants :

- La présentation par le secrétariat général du conseil d'orientation des retraites des principales conclusions de son rapport annuel de 2022 sur les perspectives du système de retraite ;
- La présentation des orientations de l'avis du Comité de suivi des retraites par le président du Comité de suivi des retraites.

Le quorum étant atteint, l'après-midi du 19 septembre a été dédiée à l'examen des orientations envisagées par le Comité de suivi en vue du présent avis.

Concernant le jury citoyen :

Le jury citoyen a soulevé la difficulté de l'exercice de cette année, dans un contexte où le gouvernement lance un nouveau projet de réforme des retraites. Le jury citoyen souligne que le calendrier rend difficile la participation des jurés au débat public. Il s'interroge sur le positionnement du Comité et de son jury dans ce contexte de réforme. Le jury souligne que le projet de réforme devra réviser les instances de pilotage du système des retraites et veiller à intégrer un jury citoyen renforcé, disposant d'un programme de travail pluriannuel. Le jury citoyen souhaite pouvoir se réunir deux fois par an, en présentiel, et consacrer une séance à l'appropriation des documents techniques.

Le jury citoyen estime qu'un avis sur la trajectoire des retraites doit s'accompagner d'une réflexion plus large sur les modes de financement du système des retraites : outre la place des cotisations, doit être réintégrée à la réflexion celle des impôts. Cet avis doit également intégrer les problématiques structurantes de la dette de l'État et des perspectives de croissance dans le cadre de la transition écologique. Comme en 2021, il insiste sur l'interdépendance des questions sociales, économiques et écologiques. Le jury maintient la nécessité soulignée depuis 2020 qu'il y a à développer des indicateurs complémentaires par parcours et par métier, qui pourraient s'accompagner de journées complémentaires de travail.

Afin de permettre une montée en compétence et la transmission des connaissances acquises entre jurés, il suggère de renouveler chaque année par tiers ses membres. Cela permettrait d'éviter des ruptures trop prononcées dans le fonctionnement du jury dont un renouvellement intervient tous les trois ans.

Concernant les conditions d'un relèvement de l'âge d'ouverture des droits

Le jury citoyen estime qu'il est nécessaire, dans le cadre d'un relèvement de l'âge de départ à la retraite, quel que soit le moyen choisi pour y procéder, d'accompagner le maintien en activité en fin de carrière de mesures supplémentaires sur l'emploi des seniors. Il faudrait aussi revoir les dispositifs de départ anticipé mis en place par les entreprises et qui sont aujourd'hui rendus possibles par le maintien des droits à chômage des salariés jusqu'au départ à la retraite.

Le jury citoyen souligne l'importance d'intégrer les effets report des réformes sur les dépenses de l'assurance chômage et de l'assurance maladie et AT-MP.

Un effort particulier pourrait être porté, d'après les jurés, sur l'accès à la formation professionnelle en fin de carrière, condition indispensable au maintien en emploi notamment pour les emplois les plus physiques ou les plus pénibles pour lesquels la dégradation de l'état de santé liée au vieillissement nécessite souvent une adaptation des fonctions. En l'absence d'un tel dispositif, le maintien en emploi n'est pas toujours possible pour ces assurés.

A l'inverse, pour certaines personnes dont la poursuite de l'activité professionnelle est possible, le cumul d'un emploi et d'une retraite doit être favorisé et générer des droits à la retraite. Afin d'accroître la solidarité, les membres du jury suggèrent de mettre en place un mécanisme de surcote dégressive : le taux de la surcote, aujourd'hui financièrement neutre, baisserait après une année et les marges financières ainsi libérées pourraient financer le départ anticipé des salariés faisant face aux conditions de travail les plus difficiles.

Sur les modalités de financement des retraites

Trois instruments peuvent être utilisés pour la maîtrise des déficits :

- les cotisations sociales pour lesquelles le jury citoyen estime comme le CSR qu'il n'y a pas forcément de tabou à une extension de l'assiette des cotisations notamment dans un souci d'équité entre l'ensemble des secteurs d'activité (ex : différence entre les secteurs public et privé, révision des allègements de cotisations, prise en compte de l'automatisation) ;
- le relèvement de l'âge de départ avec néanmoins une attention à porter, d'après les jurés, à la situation des assurés ayant eu des carrières hachées, des emplois difficiles physiquement ou encore des choix de carrière liés à l'éducation des enfants (temps partiel par exemple) ;

- le niveau de vie des retraités avec le choix d'une indexation des pensions sur l'inflation avec deux points de vigilance selon les membres : les petites pensions qui doivent être préservées et le maintien indispensable d'une égalité relative entre évolution des salaires et évolution des retraites.

Le jury estime qu'un quatrième levier doit pouvoir être utilisé, celui du financement des retraites par l'impôt. Dans un contexte de suppression de certains impôts, il convient de s'interroger sur l'éventuelle réorientation des marges dégagées par un financement supplémentaire des retraites par l'impôt.

Sur le niveau de vie des retraités

Les jurés souhaitent pouvoir disposer d'une analyse des revenus des retraités par décile en croisant le niveau des retraites, le patrimoine et les parcours professionnels des retraités. Cela permettrait de mieux faire apparaître les inégalités portant sur trois facteurs : l'évolution de la retraite par rapport à l'inflation, les problématiques de santé et la détention d'un patrimoine complétant le revenu. Dans cette perspective le jury souhaite pouvoir suivre des cas types de profil de retraités et examiner leurs évolutions en les projetant.

Un point de vigilance devrait en particulier porter sur la question de l'articulation des revalorisations annuelles ou ponctuelles des pensions qui s'appliquent mécaniquement dans le régime général mais pas nécessairement ou en temps décalé dans les régimes complémentaires. Cela peut constituer une différence entre salariés retraités et fonctionnaires retraités en raison de l'absence de régimes complémentaires pour ces derniers.

Au total, le pouvoir d'achat des retraités, les inégalités entre hommes et femmes, l'espérance de vie en bonne santé, les inégalités entre retraités et la prise en compte du patrimoine, demeurent des sujets à investiguer plus et devraient constituer des indicateurs plus suivis.

En conclusion, les membres du jury souhaitent de nouveau attirer l'attention sur la nécessité de rendre le système plus lisible notamment par une meilleure communication sur ses règles et son fonctionnement. Les membres réitèrent, comme en 2020 et 2021, la nécessité d'un effort de pédagogie, préalable indispensable à tout débat démocratique éclairé sur le sujet.

Les membres du jury souhaitent que leurs propositions soient mieux prises en compte par les décideurs politiques et dans les débats portant sur la retraite.

Annexe II : Missions du Comité de suivi des retraites

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

1- Les avis

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

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

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

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

Pour l'objectif I,

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

Pour l'objectif II,

- ♦ la durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans.

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

Pour l'objectif III,

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

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

Pour l'objectif IV,

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

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

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

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

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

Si l'avis constate une divergence significative par rapport aux objectifs, le 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 III : Liste des sigles

AAD	Age d'annulation de la décote
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
AOD	Age d'ouverture des droits
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaires
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
COR	Conseil d'orientation des retraites
CSG	Contribution sociale généralisée
CSR	Comité de suivi des retraites
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EEC	Effort de l'État constant (convention de projection des ressources du système de retraite)
EPR	Équilibre permanent des régimes (convention de projection des ressources du système de retraite)
FPE	Fonction publique d'État
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
ICF	Indicateur conjoncturel de fécondité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ITAF	Impôts et taxes affectées
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
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
SMIC	Salaires minimum interprofessionnel de croissance

Annexe IV : Auditions de l'année 2021-2022

9 novembre 2021:

MM. Samuel Ménard et Adrien Perret (dir. du Trésor)
Mme Marie Chanchole et M. Richard Bordignon (dir. du Budget)

9 février 2022 :

M. Pierre-Yves Cusset (France Stratégie)
MM. Patrick Aubert, Fabrice Lenglard et Anthony Marino (DREES)

8 mars 2022:

Mme Pascale Breuil et M. Renaud Villard (CNAV)
MM. Nagui Bechichi, Tom Olivia et Lionel Wilner (Insee)

13 avril 2022 :

MM. Vincent Chevrier et Yves Guégano (Cour des Comptes)

25 avril 2022 :

M. François-Xavier Selleret (ARRCO-AGIRC)

1^{er} juin 2022 :

MM. Christophe Dorin, Pierrick Joubert et Ronan Mahieu (CDC)
Mme Annie Jolivet et M. Serge Volkoff (CNAM/CEET)

29 juin 2022 :

Mme Frédérique Nortier-Ribordy, MM. Pierre-Louis Bras et Emmanuel Bretin
(Secretariat général du COR)

12 juillet 2022 :

M. Franck von Lennep (Direction de la sécurité sociale)

Annexe V : Composition du Comité de suivi des retraites

Membres

M. Didier BLANCHET, président
Mme Marie DAUDÉ
Mme Yannick MOREAU
M. Philippe GUDIN DE VALLERIN
M. Gautier MAIGNE

Rapporteuses

Mme Sophie LEBRET
Mme Gala MUNFORTE

Assistante

Mme Isabelle MANBON