

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 24 septembre 2026 à 10h00

« Auditions du Président du CSR et du Directeur de l'Union Retraite »

|                                                         |
|---------------------------------------------------------|
| <b>Document n° 1</b>                                    |
| <b>Document de travail,<br/>n'engage pas le Conseil</b> |

## **Note de présentation générale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Auditions du Président du CSR et du directeur de l'Union Retraite

### 1. Audition de M. Franck von Lennep, Président du Comité de suivi des retraites

Dans le cadre de la procédure de pilotage du système de retraite instaurée par la loi du 20 janvier 2014, le COR auditionne chaque année le Président du CSR à la fois sur le dernier avis rendu par le Comité, et éventuellement sur les thèmes d'étude qu'il pourrait être utile d'approfondir dans le cadre du programme de travail à venir du COR<sup>1</sup>. L'avis 2026 du CSR a été publié le 9 juillet dernier.

Le **document n° 2** correspond au treizième avis annuel du CSR depuis juillet 2014. Il a été remis officiellement au Premier ministre le 9 juillet 2026 à la suite du rapport annuel du COR adopté le 11 juin 2026<sup>2</sup>.

Le rapport annuel du COR a fait l'objet d'une révision complète de ses hypothèses démographiques, en s'appuyant sur les nouvelles projections de l'Insee. Celles-ci retiennent des gains d'espérance de vie un peu moins élevés en projection que l'année dernière, mais surtout une natalité révisée fortement à la baisse<sup>3</sup> et un solde migratoire nettement plus élevé<sup>4</sup>. Le CSR souligne la forte incertitude entourant les nouvelles hypothèses retenues et **rappelle que les variantes présentées par le COR doivent faire pleinement partie de la réflexion sur l'avenir du système de retraite. Le CSR considère également que les analyses globales sur le système de retraite dans son ensemble doivent systématiquement être accompagnées par des analyses concernant les principaux régimes concernés.**

Au vu des déficits annoncés à l'horizon 2030, et après avoir examiné les principaux leviers permettant de ramener le système à l'équilibre en 2030, **le CSR réitère sa recommandation visant à sous-indexer la revalorisation des pensions de retraite à hauteur de 2 points au moins au total jusqu'en 2030.** Au-delà, d'autres mesures devront être décidées et mises en œuvre à moyen-terme, dans un cadre de pilotage renouvelé.

---

<sup>1</sup> L'audition renvoie ainsi au I de l'article L. 114-4 du code de la Sécurité sociale qui énonce : « *le Conseil d'orientation des retraites, les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat, le fonds mentionné à l'article L. 4162-17 du code du travail [le fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité] et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au Comité les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au Comité pour l'exercice de ses missions. Le Comité de suivi des retraites fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements.* »

<sup>2</sup> Douzième rapport annuel du COR, [Évolutions et perspectives des retraites en France](#), juin 2025.

<sup>3</sup> L'hypothèse de fécondité retenue dans le scénario central du rapport 2026 est de 1,45 enfant par femme à partir de 2028 contre 1,8 à partir de 2025 dans le rapport précédent.

<sup>4</sup> L'hypothèse de solde migratoire retenue dans le scénario central du rapport 2026 est de +150 000 à partir de 2026 contre +70 000 à partir de 2025 dans le rapport précédent.

## **Missions et fonctionnement du Comité de suivi des retraites**

Le rapport annuel du COR, ainsi que ses autres travaux, et en particulier ceux de projections sur la situation financière des régimes de retraite, alimentent la réflexion du CSR, créé par l'article 4 de la loi du 20 janvier 2014, qui est chargé de remettre, au plus tard le 15 juillet, un avis annuel et public dont le contenu est fixé au II de l'article L. 114-4 du code de la Sécurité sociale. Par ce biais, le CSR :

*« 1° [Indique] s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1. Il prend en compte les indicateurs de suivi mentionnés au 4° de l'article L. 114-2 et examine la situation du système de retraite au regard, en particulier, de la prise en considération de la pénibilité au travail, de la situation comparée des droits à pension dans les différents régimes de retraite et des dispositifs de départ en retraite anticipée ;*

*2° [Analyse] la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions ;*

*3° [Analyse] l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. ».*

Lorsqu'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de ses objectifs, le CSR énonce des recommandations, rendues publiques, qu'il « adresse au Parlement, au Gouvernement, aux caisses nationales des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, aux services de l'État chargés de la liquidation des pensions et aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires » et dont il contrôle la prise en compte : en effet, il « remet, au plus tard un an après avoir adressé [ces] recommandations (...), un avis public relatif à leur suivi ». Le Gouvernement, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des salariés, doit présenter au Parlement les suites qu'il entend donner aux recommandations.

### *a) Des hypothèses économiques réalistes et des hypothèses démographiques adaptées*

En 2025, le CSR avait alerté sur le risque de ne disposer des nouvelles projections de l'Insee qu'à la fin de l'année 2026, après la réalisation du rapport annuel du COR mais avant les échéances électorales de 2027. L'INSEE ayant changé son calendrier de publication de ces projections, les hypothèses démographiques ont été entièrement revues en 2026 et le CSR se félicite que « le COR et l'Insee aient pu coordonner leurs travaux de manière à intégrer dans le rapport 2026 les nouvelles hypothèses démographiques » (Tableau 1).

**Tableau 1 : Récapitulatif des différentes hypothèses démographiques du rapport du COR 2026**

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

Source : rapport annuel du COR 2026.

Le CSR estime toutefois que l'hypothèse de taux d'emploi retenue pour les immigrés doit être davantage explicitée et réexaminée : « *les projections de l'Insee et de la DG Trésor sur la population active et le nombre de personnes en emploi ne distinguent pas la population immigrée du reste de la population, alors que les statistiques disponibles montrent qu'à âge et sexe donné, les immigrés ont un taux d'emploi sensiblement plus faible* ». Cette analyse est jugée particulièrement importante car le niveau du solde migratoire a un impact significatif sur les projections : un solde plus élevé améliore le ratio des dépenses de retraite au PIB, tandis qu'un solde plus faible le dégrade.

C'est pourquoi « le CSR appelle le COR :

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

Concernant les hypothèses économiques, le CSR avait salué, en 2025, le choix de l'hypothèse de productivité à 0,7 % comme scénario de référence qu'il estimait « réaliste » et « en cohérence avec les niveaux constatés depuis 2000, systématiquement inférieurs à 1 % ». Cela était également le cas concernant le choix de l'hypothèse de chômage à 7 % « en cohérence avec les données observées » et n'appelait pas « pas de développement spécifique de la part du CSR ». La conservation de ces hypothèses en 2026 « n'appelle pas d'observation de la part du CSR » (Tableau 2).

**Tableau 2 : Récapitulatif des différentes hypothèses économiques du rapport du COR 2026**

|                                                     | Scénario de référence<br>(hypothèses centrales de l'Insee) | Hypothèses basses         | Hypothèses hautes         |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Croissance de la productivité<br>horaire du travail | 0,7 %<br>à partir de 2040                                  | 0,4 %<br>à partir de 2040 | 1,0 %<br>à partir de 2040 |
| Taux de chômage                                     | 7 %<br>à partir de 2040                                    | 5 %<br>à partir de 2040   | 10 %<br>à partir de 2040  |

Source : rapport annuel du COR 2026.

Le Comité avait en revanche estimé en 2025 que l'hypothèse conventionnelle d'indexation des valeurs du point à compter de 2038 du régime AGIRC-ARRCO n'était pas réaliste puisqu'elle conduirait à « *une accumulation absurde* » des réserves du régime. Le CSR salue le choix de la nouvelle hypothèse fournie par le régime conduisant à une indexation de la valeur de service et du point sur le salaire moyen minoré d'un coefficient de soutenabilité de - 0,86 %, contre -1,16 % auparavant.

Le CSR note également que des progrès ont été réalisés quant à la présentation des hypothèses de la fonction publique, conformément à son avis 2025. Les hypothèses, transmises par la Direction du Budget (DB), ont été complétées par une variante fonction publique dans laquelle le point d'indice et le SMPT des fonctionnaires évolueraient comme l'ensemble des rémunérations (Tableau 3). Le CSR salue ce choix. Cependant, il souligne que « ***l'hypothèse de la direction du budget de stabilité de la part des contractuels dans les agents publics paraît discutable*** ». La DB a ainsi transmis au COR les mêmes hypothèses qu'en 2025 s'agissant des effectifs de cotisants et d'évolution des rémunérations des fonctionnaires et contractuels des trois fonctions publiques. Les effectifs des titulaires des trois fonctions publiques sont stables jusqu'en 2037, puis évoluent comme la population active globale ; les effectifs de contractuels qui cotisent à l'IRCANTEC évoluent comme l'ensemble des effectifs de titulaires.

#### *b) Un déficit croissant jusqu'en 2070*

Les dépenses de retraite ont représenté 14,1 % du PIB en 2025. Dans le scénario de référence, elles apparaissent stables jusqu'en 2045, conformément aux projections du rapport de l'an passé. Cette stabilité résulte d'une part, de l'actualisation des hypothèses économiques intégrant les données les plus récentes disponibles en avril 2026 et, d'autre part, de l'intégration des nouvelles hypothèses démographiques de l'Insee : la dégradation de l'environnement international viendrait neutraliser les effets favorables liés à l'augmentation du solde migratoire et à la révision à la baisse des gains d'espérance de vie. Par la suite, les dépenses augmenteraient légèrement jusqu'en 2070 pour atteindre 15,3 % du PIB, en raison de la nouvelle hypothèse de fécondité, mais également de la nouvelle hypothèse de revalorisation du point AGIRC-ARRCO.

Les ressources devraient quant à elles baisser d'ici 2070, passant de 13,9 % du PIB à 12,9 %. Cela s'expliquerait par « *la diminution du poids du régime de la fonction publique de l'État et des régimes spéciaux*<sup>5</sup> » mais également par « *les augmentations contenues de la rémunération des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers jusqu'en 2037* » qui freineraient l'augmentation globale des cotisations, malgré la hausse de 12 points du taux de cotisation employeur à la CNRACL.

---

<sup>5</sup> Ces régimes étant légalement tenus à l'équilibre, leurs ressources s'ajustent mécaniquement à la baisse de leurs dépenses. Les contributions et subventions d'équilibre versées par l'État au régime de la FPE et aux régimes spéciaux, ainsi qu'à la CNAV pour les régimes en fermeture, passeraient de 1,9 % du PIB en 2025 à 1,1 % en 2070

Le système de retraite connaîtrait ainsi des besoins de financement croissants sur l'ensemble de la période de projection. Le déficit serait de -0,2 % du PIB en 2030 et de -0,9 % du PIB en 2045. À plus long terme, en raison de l'augmentation des dépenses, le déficit serait de -2,4 % du PIB à horizon 2070. D'après le Comité, *« notre système de retraite n'apparaît pas soutenable »* et les fortes incertitudes démographiques et économiques qui l'entourent pourraient le dégrader davantage. Il estime donc **que cette trajectoire non soutenable appelle un changement de pilotage.**

En raison de la forte incertitude concernant les hypothèses retenues, le CSR estime qu'il *« importe d'examiner [les] variantes avec attention »*. Dans le cas d'un scénario à 1,2 enfant par femme, les dépenses de retraite atteindraient 16,3 % du PIB en 2070, tandis que dans le cas d'un scénario à 1,7 enfant par femme elles seraient de 14,3 %. L'hypothèse de solde migratoire est également soumise à un fort aléa : en retenant l'hypothèse basse (+70 000 personnes par an) ou haute (+230 000) de l'Insee, la part des dépenses de retraite dans la richesse nationale serait respectivement de 16,4 % et de 14,2 %.

#### *c) Des trajectoires contrastées entre les régimes*

Le déficit du système de retraite est porté majoritairement par le régime général, dont le déficit atteindrait -2,0 % du PIB en 2070, selon le scénario de référence du COR. Le CSR **considère donc que c'est le régime général qui doit être « au cœur de la réflexion sur la rénovation des mécanismes de pilotage ».**

Concernant les régimes de la fonction publique, le CSR se prononce en faveur d'une présentation du CAS *Pensions* qui s'inspirerait de la méthode proposée par l'IPP en juin 2025<sup>6</sup>. Dans cette note, l'IPP souligne le niveau élevé des taux de cotisation employeur des fonctionnaires d'État civils (74,3 %) et militaires (126,1 %). Ces taux intègrent notamment le financement du déséquilibre démographique du régime des fonctionnaires de l'État, qui n'est pas intégralement compensé dans les modalités actuelles du dispositif de compensation démographique (surcoût de 18 Md€), ainsi que le financement d'avantages professionnels liés à la pénibilité ou à la dangerosité de certains métiers (6,8 Md€). L'IPP estime qu'en isolant le financement de ces deux composantes, le taux de cotisation d'équilibre « corrigé » des employeurs de fonctionnaires d'État s'établirait à 34,7 % en 2020. Dans cette perspective, le CSR préconise *« l'identification d'une subvention résultant de la situation démographique dégradée du CAS Pensions »* et **recommande que le COR soit saisi afin de mener une réflexion sur la rénovation des règles de calcul de la compensation démographique.**

#### *d) Le CSR réitère sa recommandation de sous-indexer les pensions pour ramener le système à l'équilibre d'ici 2030*

S'il considère que la trajectoire financière du système de retraite s'écarte de son objectif de pérennité financière, le CSR *« adresse au Parlement, aux caisses nationales des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, aux services de l'État chargés de la liquidation*

---

<sup>6</sup> [Retraites des fonctionnaires d'État : faut-il changer la convention comptable ? - Institut des politiques publiques](#)

*des pensions et aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires des recommandations, rendues publiques* ». Le CSR ne peut recommander ni une augmentation du taux de cotisation qui dépasserait les limites fixées par décret, soit 28 % pour un salarié non cadre, ni une baisse du taux de remplacement en-deçà de deux tiers, toujours pour le cas-type d'un salarié non cadre.

Le comité juge « *que des marges de manœuvre existent pour mobiliser le levier de la sous-indexation afin d'assurer le retour à l'équilibre du système de retraite d'ici 2030. Il soulignait que l'AGIRC ARRCO a recours à des sous indexations pour son pilotage financier* ». Il estime que le rapport 2026 du COR « *montre que le système de retraite n'est toujours pas sur une trajectoire d'équilibre financier, même à court-terme : le déficit projeté par le COR est de 6,8 Md€ en 2030, soit un montant très proche du montant évalué l'année dernière* ». **Il réitère donc sa recommandation tendant à sous-indexer la revalorisation des pensions de retraite à hauteur de 2 points au moins au total entre 2027 et 2030 et considère qu'au-delà de 2030, la sous-indexation des pensions ne pourra pas et ne devra pas à elle seule assurer l'équilibre du système de retraite. Des mesures devront être décidées et mises en œuvre à moyen-terme, dans un cadre de pilotage renouvelé**

#### e) Niveau et durée des pensions

Le CSR a également pour mission d'analyser des indicateurs dans le but de remplir trois objectifs :

- « *Versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité*<sup>7</sup> ;
- *Traitement équitable des assurés au regard de la durée de la retraite et du montant de pension*<sup>8</sup> ;
- *Solidarité intra et intergénérationnelle*<sup>9</sup>. »

Le suivi du premier objectif (versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité) est décliné à travers deux indicateurs : le taux de remplacement d'un salarié non cadre du secteur privé à carrière ininterrompue et le taux de remplacement d'un salarié à carrière complète au SMIC<sup>10</sup>.

Le taux de remplacement d'un salarié à carrière complète au SMIC atteindrait 90 % pour les générations de la fin des années 1960, avant de diminuer progressivement et de passer sous le seuil de 85 % à compter de la génération 1995. Cette baisse s'expliquerait par l'absence, dans le régime Agirc-Arrco, d'une mesure analogue à celle adoptée pour le régime de base concernant l'indexation du minimum contributif. Le CSR estime donc « *qu'en l'état des règles des régimes, il faudra assurer à terme une cohérence de pilotage de cet objectif de garantie de revenu de remplacement pour les salariés modestes* ».

---

<sup>7</sup> Indicateurs : taux de remplacement d'un salarié non-cadre du secteur privé, projeté sur 10 ans ; taux de remplacement d'un salarié ayant effectué toute sa carrière au Smic.

<sup>8</sup> Indicateurs : durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans ; taux de remplacement pour un agent sédentaire de catégorie B, projeté sur 10 ans.

<sup>9</sup> Indicateurs : rapport entre les premiers déciles de pension et la pension moyenne – ensemble, hommes, femmes.

<sup>10</sup> Le CSR a pour mission de veiller à ce qu'il respecte la garantie fixée par la loi d'une pension brute au moins égale à 85 % du SMIC net (dans le cas d'un salarié ayant effectué une carrière complète au SMIC).

Le suivi de l'objectif de traitement équitable des assurés au regard de la durée de retraite et du montant de pension s'appuie quant à lui sur deux indicateurs : la durée moyenne de versement de la pension, projetée sur vingt-cinq ans et le taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B. Selon le Comité, l'indicateur associé au cas-type d'un agent sédentaire de la fonction publique *« constitue traditionnellement l'un des plus délicats à analyser compte tenu du caractère conventionnel et peu satisfaisant dans la méthodologie conduisant au choix des hypothèses sous-jacentes »*. La principale limite concernant la lecture de l'indicateur associé au cas-type d'un agent sédentaire de la fonction publique réside dans l'absence de cibles ou de fourchettes<sup>11</sup>. Cela ne permet pas *« d'alerter les pouvoirs publics sur un éventuel écart sur les dix prochains exercices entre l'indicateur retenu et l'objectif d'équité entre régimes fixé au système de retraite, du fait de l'absence de valeur d'alerte »* et il est donc délicat d'énoncer des recommandations concernant cet indicateur. Il émettait déjà trois réserves sur cet indicateur dans son avis 2025 :

- *« Sur le caractère nécessairement conventionnel de l'hypothèse de la part de primes dans la rémunération des fonctionnaires dans la conception des projections ;*
- *Sur l'absence de déclinaison de l'hypothèse alternative retenue par le COR<sup>12</sup> ;*
- *Sur l'absence de plancher analogue à celui fixé par les textes pour l'indicateur de taux de remplacement du cas-type de salarié non-cadre, qui crée une incohérence dans le suivi réalisé par le CSR »*

L'indicateur de durée moyenne de versement de la pension pose moins de difficultés d'analyse, toujours selon le Comité qui estime que le système de retraite aurait gagné à intégrer à son mode de pilotage et à ses processus de décision une prise en compte plus nette de ce type d'indicateurs. À cet égard, il constate :

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

La réforme des retraites de 2023 a par ailleurs donné un rôle nouveau au CSR concernant le suivi de l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes en matière de retraite. Cet objectif, constitutif de l'enjeu plus global d'équité intragénérationnelle des retraites, s'accompagne *« d'une cible de suppression de l'écart de pension entre hommes et femmes en 2050, avec une réduction de moitié en 2037 »*. Dans son avis 2025, le CSR rappelait *« la nécessité de clarifier les conséquences en termes de politiques publiques à retenir en cas de dérive par rapport à cette trajectoire »* car les écarts de pensions reflètent avant tout des différences sur le marché du travail. **Le Comité considère donc que les leviers pour agir**

---

<sup>11</sup> Une exception concerne cependant l'indicateur de taux de remplacement pour un salarié non-cadre.

<sup>12</sup> Néanmoins, le CSR se félicite de l'enrichissement apporté par le COR concernant l'apport d'une nouvelle hypothèse de sensibilité relative à la rémunération des fonctionnaires.

**sur cet objectif concernant davantage le champ du travail et de l'emploi que le champ de la retraite.**

L'objectif de solidarité intergénérationnelle recouvre enfin deux indicateurs que doit suivre le CSR : le rapport pour chaque génération de retraités entre la valeur de pension en-deçà de laquelle se situent les 10 % de retraités les moins aisés et la valeur moyenne des pensions de l'ensemble des retraités et le niveau de vie des retraités par rapport à celui de l'ensemble de la population, présenté selon le genre. Si le premier « *n'appelle pas d'observations particulières dans le présent avis* », le second gagnerait, selon le Comité, à être assorti « *d'un plancher ou d'une fourchette permettant de clarifier la cible de niveau de vie que la collectivité se fixe pour les personnes retraitées* ».

Le CSR propose enfin des modifications à apporter à certains indicateurs suivis. Parmi elles, **le CSR souhaite faire évoluer la durée de retraite par génération, exprimée en valeur absolue, vers une logique de valeur relative**, exprimée par exemple par rapport à la durée de vie totale. Concernant la pension moyenne du premier décile rapportée à la pension moyenne, le CSR partage la réserve formulée dans les rapports du COR et **estime qu'il serait plus adapté de comparer le premier décile à la médiane des pensions**. Le Comité souhaite également « *s'interroger sur l'opportunité* » ou non de couvrir d'autres thématiques du système de retraite que celles traitées par les indicateurs actuels ». **Il propose ainsi de discuter du taux d'emploi des seniors et d'ajouter aux indicateurs de suivi actuels le taux d'emploi des 60-64 ans ou des 60-69 ans**, laissant les pouvoirs publics décider de la cible à atteindre<sup>13</sup>.

#### *f) Les effets de bouclage macroéconomique*

Dans son rapport 2026, le COR a analysé les effets macroéconomiques des principaux leviers d'équilibrage<sup>14</sup> du système de retraite. Le CSR considérerait cette approche souhaitable dans son avis 2025. Le CSR « *partage les conclusions de l'analyse développée par les trois équipes d'économistes mobilisées* » dont les travaux convergent sur les enseignements suivants :

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

<sup>13</sup> Le CSR propose néanmoins de fixer la cible au regard des taux d'emploi atteints dans les autres pays européens.

<sup>14</sup> Ces leviers sont au nombre de trois : hausse des cotisations, baisse des pensions et report de l'âge de départ à la retraite. L'analyse a été effectuée par trois équipes d'économistes appartenant aux institutions suivantes : l'OFCE, la DG Trésor et le CEPREMAP.

*prestations s'apparentant à du salaire différé est in fine supportée par les salariés ;*

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

À cet égard, le CSR estime que la priorité doit aller à l'augmentation des taux d'emploi et de l'âge effectif de cessation d'activité. C'est pourquoi il **incite à un report progressif de l'âge effectif de départ en retraite qui doit s'accompagner d'une réflexion sur la formation, les conditions de travail et l'usure professionnelle.**

*g) L'instauration d'une règle d'or dans l'exercice de gouvernance*

Le CSR souhaite instaurer, par une loi constitutionnelle ou organique, **une règle d'or** imposant un équilibre pluriannuel des retraites. Une trajectoire financière serait alors décidée « *sur les paramètres d'âge et de durée* » et le respect de la règle d'or « *pourrait être obtenu par l'intermédiaire d'un **coefficient de soutenabilité**, se déclenchant automatiquement en l'absence de décisions suffisantes de la part des instances chargées du pilotage* ». Le CSR considère néanmoins que des considérations préalables doivent être prises en compte :

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

## **2. Audition de M. Richard Bordinon, Directeur de l'Union Retraite**

L'Union Retraite est un groupement d'intérêt public qui réunit les régimes de retraite légalement obligatoires, de base et complémentaires. Créée en 2014 en remplacement du GIP Info Retraite, l'Union Retraite anime au quotidien l'inter-régimes de retraite, sur la base d'une

gouvernance et de comités couvrant l'ensemble des dimensions, techniques, juridiques et organisationnelles.

Sa première mission demeure la mise en œuvre du droit à l'information retraite créé par la réforme de 2003. Ce droit permet aux assurés d'accéder à une vision consolidée de leurs droits, à travers les relevés de carrière, les estimations retraite et les services associés.

La loi du 20 janvier 2014 a élargi ce périmètre en confiant à l'Union Retraite le pilotage stratégique des projets de coordination, de simplification et de mutualisation visant à améliorer la relation entre les régimes et leurs usagers. En 2021, une troisième mission lui a été confiée avec la mise en œuvre du droit à l'information sur l'épargne retraite supplémentaire.

L'activité du groupement s'inscrit dans le cadre d'un contrat d'objectifs pluriannuel (COP) conclu avec l'État. Le [COP 2024-2026](#) est structuré autour de quatre axes : approfondir le droit à l'information, développer et simplifier les services en ligne, favoriser les mutualisations et renforcer l'écoute usagers ainsi que les capacités de pilotage. Il décline ces ambitions en 22 fiches actions.

#### *a) Les résultats obtenus sur la période récente*

Le rapport d'activité 2025 (**document n°3**) montre une progression continue de l'usage des services inter-régimes et un niveau élevé de réalisation du COP. Le taux de réalisation des actions du COP 2024-2026 devrait atteindre environ 91 % à la fin de la période.

L'offre de services s'est progressivement enrichie depuis l'ouverture du compte retraite en 2016 : simulateur retraite, correction de carrière, demande de retraite en ligne, mutualisation du contrôle d'existence des retraités résidant à l'étranger, demande de réversion, déclaration des enfants, information épargne retraite, retraite progressive ou encore seconde liquidation après cumul emploi-retraite.

Les usages sont désormais très élevés :

- près de 20 millions de comptes retraite ouverts en 2026 ;
- plus de 21 millions de consultations de carrière en 2025 ;
- près de 33 millions de simulations retraite ;
- environ 580 000 demandes de retraite en ligne (62 % du total des demandes) ;
- plus de 130 000 demandes de réversion (39 % du total des demandes) ;
- plus d'un million de déclarations d'enfants validées ;
- plus de 19 millions de contrats affichables dans le service d'information épargne retraite, avec 1,8 millions de contrats consultés

Au-delà des volumes, plusieurs évolutions méritent d'être soulignées :

**Une modernisation du droit à l'information :** à compter de 2025, le droit à l'information est entièrement dématérialisé, avec des notifications courriels envoyés aux personnes concernées, tous les 5 ans de 35 à 55 ans, puis tous les 4 ans ; les assurés sont invités à se

connecter aux services « Ma carrière » et « Mon estimation retraite » accessibles depuis le compte retraite, qui offrent plus de fonctionnalités aux assurés pour vérifier leur carrière, et compléter leur situation. Pour toucher le maximum de personne, le groupement pourra s'appuyer à compter de 2026 sur les adresses courriel d'Ameli. Pour garantir néanmoins le droit à l'information à tous, et lutter contre les fractures numériques et administratives, une campagne papier dite de « corde de rappel » est programmée en 2028, pour les assurés qui n'auront pas pu être contactés en numérique ;

**Des mutualisations désormais installées :** le contrôle d'existence des retraités résidant à l'étranger et la déclaration inter-régimes des enfants sont aujourd'hui les deux principaux services mutualisés en gestion. Les contrôles d'existence, qui concernent 1,4 millions de bénéficiaires d'une retraite française qui résident à l'étranger, se dématérialisent progressivement et s'appuient désormais sur la biométrie ainsi que, de plus en plus, sur des échanges automatiques d'état civil. Les déclarations enfants ont très fortement augmenté en 2025, les assurés voyant bien leur intérêt à ajouter ceux-ci pour que leur simulation retraite soit la plus juste possible, et pour n'avoir plus à justifier à nouveau de leurs enfants au moment de leur départ en retraite.

**Une montée en puissance de la lutte contre le non-recours :** les campagnes de droits non réclamés réalisées par le groupement depuis 2021 permettent désormais de contacter chaque année les assurés de 70 ans et 75 ans qui disposent encore des droits non liquidés. Ces campagnes sont réalisées en papier, compte tenu de l'âge des personnes visées, et génèrent dans 20 à 30 % des cas une demande complémentaire de retraite, qui aboutit soit à un versement unique en cas de faible montant, soit à l'attribution d'une pension. Cette logique d'aller vers pour lutter contre le non-recours est progressivement étendue à l'épargne retraite supplémentaire.

**Un accent mis sur l'écoute du terrain et le dialogue avec les régimes :** en 2025, l'Union Retraite a renforcé son dispositif d'écoute des usagers en combinant enquêtes de satisfaction, analyses de terrain et échanges avec les régimes, afin de mettre en place des améliorations concrètes sur les services en ligne (simplification des démarches, réduction des pièces justificatives notamment). L'ensemble de ces travaux alimente une démarche continue de simplification et d'amélioration des services qui se poursuit en 2026. Parallèlement, le groupement a cartographié les portails retraite des régimes et renforcé l'accompagnement des gestionnaires retraite via des webinaires, des guides pratiques et des immersions terrain pour faciliter l'usage du simulateur et d'harmoniser les pratiques. Enfin, l'Union Retraite a intensifié ses rencontres avec les régimes pour renforcer la coopération inter-régimes.

#### *b) Actualités 2026, perspectives et enjeux du prochain COP*

**Les déclarations d'enfants :** le service de déclaration inter-régimes des enfants est entré dans une nouvelle phase à l'été 2026 avec l'automatisation progressive des contrôles et la mise en œuvre de la reconnaissance automatisée des pièces justificatives. L'objectif est d'accroître les volumes traités tout en réduisant les délais.

**Préfiguration de l'adhésion de l'inter-régimes de retraite au programme France Services :** l'adhésion de l'ensemble des régimes à France Services devrait intervenir en 2027, avec une préfiguration sur l'automne 2026 dans les Hauts de France. Cette adhésion, aux côtés de la CNAV et de la MSA, constitue une évolution importante de l'inter-régimes, et est le pendant du développement assumé des services en ligne. L'ambition est en effet d'accompagner la dématérialisation en offrant aux assurés un accompagnement de proximité sur les démarches inter-régimes, en complément des réseaux propres aux régimes.

**De nouveaux services :** l'ouverture d'un service en ligne de demande unique de changement de coordonnées bancaires est prévue fin 2026. D'autres évolutions visent à réduire encore les demandes de pièces justificatives et à mieux exploiter les données déjà disponibles.

**Deux refontes structurantes :** la première concerne le portail info-retraite.fr. L'objectif poursuivi est de proposer un site plus moderne, plus accessible et davantage centré sur les assurés, avec une navigation facilitée entre contenus d'information et services. La seconde concerne le simulateur retraite. La nouvelle version améliorera l'accessibilité et l'ergonomie du service et offrira plus de possibilités de personnalisation, tout en renforçant les liens entre simulation, correction de carrière, déclaration des enfants et préparation du départ à la retraite.

**Les enjeux du prochain COP :** les réflexions préparatoires au COP 2027-2031 ont été lancées en 2026 et s'organisent autour de plusieurs thèmes : un droit à l'information davantage centré sur les moments de vie, des parcours plus personnalisés, une meilleure articulation des démarches, une exploitation plus poussée des données disponibles, le développement des mutualisations et le renforcement des outils de pilotage de l'inter-régimes.

Plus largement, la question qui se pose désormais est celle du passage d'une logique de services en ligne à une logique de parcours usagers de bout en bout. Le sujet n'est plus seulement de développer de nouveaux téléservices mais de mieux articuler l'information, les démarches, les échanges de données, les réseaux de proximité, outils et plateformes des régimes afin de simplifier davantage l'expérience vécue par les assurés.