2019_11_21_Reseau_retraites_communique_3p_sur_rapport_COR 3
2019_11_21_Reseau_retraites_analyse_4p_sur_rapport_COR 7
2019_11_21_COR_synthese_rapport 11
2019_11_21_COR_rapport_presentation_en_pleniere 19
2019_11_21_COR_rapport_perspectives_horizon_2030 51

Rapport du COR :
un prétexte pour des mesures régressives avant même la retraite par points

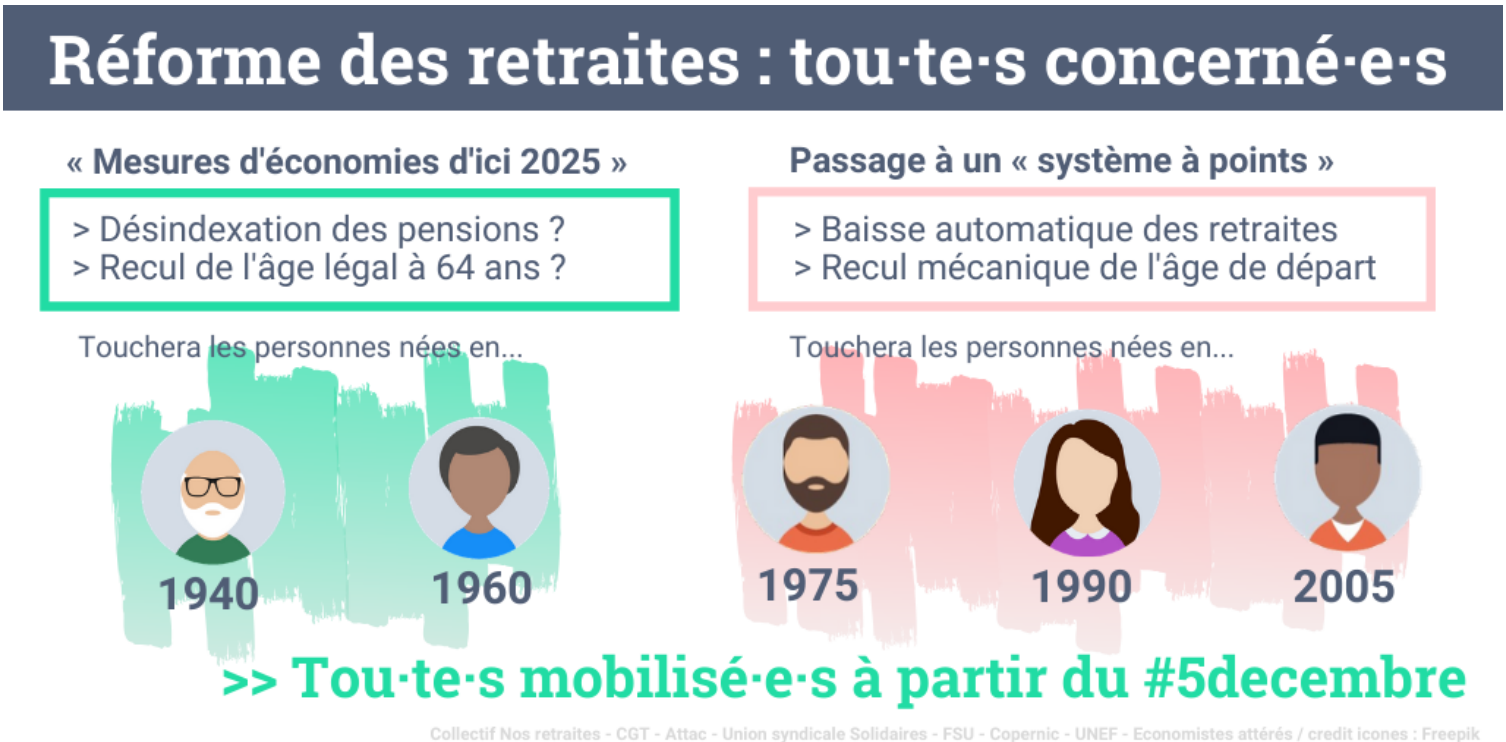
Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a prévu de remettre au Premier ministre, le 21 novembre prochain, un rapport commandé par ce dernier sur le déficit des régimes de retraites en 2025-2030. D'après les informations que nous avons pu recueillir, ce rapport prévoit un déficit des régimes de retraites allant de 0,3 % à 0,7 % de PIB. Ces chiffres sont en réalité similaires à ceux contenus dans le rapport de juin 2019. Ce rapport n'apporte aucun élément nouveau susceptible de justifier de nouvelles mesures régressives. Il apparaît comme une stricte opération de communication.

Un déficit organisé pour justifier une dégradation des retraites pour toutes et tous

Ce déficit est tout d'abord construit de toutes pièces. Le COR lui-même souligne que « le solde financier du système de retraite […] dépend de manière cruciale de la convention [comptable] retenue ». Il acte ainsi que « la part des ressources consacrées au système de retraite dans le PIB diminue sur la période de projection ».

Ce déficit est mis en scène pour présenter des scénarios permettant, par divers moyens, d'augmenter l'âge effectif de départ en retraite et/ou de baisser le niveau des pensions. Alors que le gouvernement prétendait épargner les générations antérieures à 1963, il apparaît désormais qu'elles seront touchées, au même titre que les autres, par des baisses du niveau des pensions présentées dans le rapport du COR à la demande du Premier ministre. Quel que soit notre régime ou notre âge, nous serons bien toutes et tous concerné·e·s par cette réforme des retraites.

Pourtant le COR note que les réserves du système de retraite sont évaluées à 5,6 % PIB, largement suffisantes donc pour passer le cap de 2025. De plus, le COR est bien obligé de reconnaître que l'équilibre financier pourrait facilement être atteint par une hausse modeste des cotisations : en moyenne, 1 point de cotisation supplémentaire à l'horizon 2025. Même en se basant sur les évaluations de déficit du rapport, la situation, on le voit, n'a rien de dramatique.



Une baisse programmée du niveau des pensions

La baisse généralisée du niveau des pensions qui s'annonce est la conséquence logique du choix du gouvernement, fondamental mais jamais discuté, de plafonner les dépenses de retraites, au maximum, à leur niveau actuel (13,8 % du PIB). La proportion de retraité·e·s dans la population augmentant, c'est leur appauvrissement qui est ainsi programmé. La capitalisation deviendrait ainsi dans cette logique un complément indispensable pour les générations les plus jeunes… pour celles et ceux qui en auraient les moyens. Cette baisse du niveau des pensions, déjà programmée par les « réformes » passées, serait encore aggravée si le projet de système par points était mis en œuvre. Il diminuerait en effet automatiquement le taux de remplacement (pension/salaire) pour toute augmentation de l'espérance de vie. Les retraites et les retraité·e·s des générations à venir deviendraient ainsi une variable d'ajustement des finances publiques.

Remettre en cause ce dogme du plafonnement des dépenses de retraites est donc une nécessité pour éviter la dégradation de nos retraites. Les solutions de financement ne manquent pas (voir l'encadré 2).

Le choix d'une société solidaire

Derrière la question des retraites, il y a un choix de société. Nous voulons une société où la notion de solidarité intergénérationnelle ne soit pas un vain mot, une société où nous ne serons pas obligé·e·s de travailler jusqu'à n'en plus pouvoir pour le plus grand bénéfice des actionnaires, une société qui en finisse avec le chômage et la précarité. C'est aussi cela qui se joue dans ce combat pour des retraites dignes. Le fatalisme n'est pas de mise, des solutions existent à condition de construire les rapports de forces nécessaires pour les imposer. C'est pourquoi l'appel à la grève et aux manifestations à partir du 5 décembre est décisif, et nous appelons à le suivre massivement.

Paris, le 20 novembre 2019

Le réseau retraites

attac · la cgt · Les Économistes atterrés · Fondation Copernic · FSU · Nos retraites Collectif citoyen · Union syndicale Solidaires · unef le syndicat étudiant

1. Un déficit construit de toutes pièces

Le rapport du COR que nous avons pu consulter pointe un déficit prévu pour 2025 compris entre 7,9 et 17,2 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes de retraite en 2025, soit entre 0,3 % et 0,7 % du PIB.
Selon le COR, lui-même, ce déficit serait la conjonction de deux effets. Côté dépenses, la part des retraites dans le PIB resterait stable à 13,8 % d'ici 2025, ceci grâce à une diminution des pensions par rapport aux salaires, de l'ordre de 3 %.
Le déficit proviendrait donc de la baisse des ressources affectées aux retraites qu'organise le gouvernement. Celles-ci passeraient, selon les projections du COR, de 13,7 % du PIB à 13,2 % en 2025. Ainsi, le COR fait l'hypothèse d'une baisse forcée des effectifs de la fonction publique et d'une hausse plus faible des salaires du public par rapport à ceux du privé (en particulier de la non-revalorisation du point d'indice de la fonction publique). Les cotisations versées par le secteur public baisseraient alors de 0,3 point de PIB. La quasi-totalité du déficit provient de l'austérité salariale et de la baisse des effectifs publics. C'est la double peine : les salaires stagnent, les effectifs publics décroissent ; c'est un argument pour baisser les retraites.
La fixité des taux de cotisation est une convention comptable - et une décision politique - qui ne tiennent pas compte de l'obligation du gouvernement de financer les retraites du secteur public. Avec la convention comptable qui stabilise les cotisations et contributions du secteur public en pourcentage du PIB, le déficit en 2025 ne serait que de 8 milliards (0,3 % du PIB). Encore ce chiffre incorpore-t-il une perte de recettes de 2 milliards liée à la non-compensation des exonérations de cotisations et des moindres transferts de 2 milliards de la CNAF et de l'Unedic. La prévision est pessimiste quant à la baisse du chômage et à la hausse du taux d'activité des femmes d'ici 2025.
Il n'y a pas de déficit important autre que celui résultant de conventions comptables.

2. Il est possible et nécessaire de résorber le déficit et financer nos retraites.

Pour contrer cette évolution et améliorer la situation actuelle, des recettes nouvelles sont nécessaires et possibles… à condition de remettre en cause ce dogme du plafonnement des dépenses de retraites.
Tout d'abord, même en acceptant les chiffres du COR, la situation n'a rien de dramatique. En 2025, la dette sociale serait remboursée, ce sont donc 16 milliards, utilisés actuellement pour rembourser les marchés financiers, qui seront disponibles. D'autres pistes existent pour résoudre les déficits à court terme. Il faudrait que l'État respecte son engagement à compenser les exonérations de cotisations sociales, puis mette fin à ces exonérations. Elles représentent globalement une perte 5,2 milliards par an pour la Sécurité sociale et n'ont, de plus, jamais fait la preuve d'effets positifs sur l'emploi.
À moyen terme, les projections du COR sont claires : une augmentation modérée des cotisations sociales (de l'ordre de 0,2 point par an) permettrait d'enrayer la baisse des pensions tout en maintenant la progression des salaires nets. Au-delà, il serait possible d'élargir l'assiette des cotisations sociales aux revenus financiers en soumettant à cotisation tous les revenus distribués. Rappelons que la France est championne d'Europe quant aux dividendes versés aux actionnaires.
Une augmentation générale des salaires serait non seulement bénéfique en termes de recettes de cotisations sociales mais aurait aussi un effet vertueux sur la demande effective et donc sur l'investissement des entreprises.
La question de l'emploi, et particulièrement de l'emploi des femmes, est décisive alors que les hypothèses du COR sont très conservatrices sur ce paramètre. De même, aller vers l'égalité de salaires entre les femmes et les hommes serait un puissant facteur de dynamisation de l'économie et de rentrée de cotisations.

Note d'analyse du réseau retraites
Rapport du COR : un déficit construit de toutes pièces

Le gouvernement a demandé au COR de publier une nouvelle prévision du régime de retraites allant jusqu'en 2030, peu de temps donc après la projection de juin, qui allait jusqu'en 2070. Son objectif est clair : il s'agit de montrer que le système est déficitaire et donc qu'il faut des mesures de correction avant 2025, date envisagée de mise en place de la retraite par points, « pour redresser l'équilibre financier du régime ».
Le COR a cependant publié un rapport relativement balancé annonçant certes un certain déficit pour 2025, mais reconnaissant que son évaluation provient de conventions comptables discutables. Le risque est que le gouvernement et la presse mettent l'accent sur le déficit maximum prévu pour 2025, soit pour l'ensemble des régimes de retraite : 0,7 point de PIB (17,2 milliards d'euros) dans l'hypothèse que les taux de cotisation restent fixes. Nous verrons que ce pseudo-déficit provient essentiellement de la baisse des ressources affectées au système, en raison de la forte baisse de la part de la masse salariale du secteur public, de la non-compensation de certaines exonérations de cotisations sociales, de la baisse des transferts de l'Unedic et de la CNAF. Il disparaît pratiquement si une autre convention comptable est adoptée.

1) Les hypothèses

Elles ne sont guère modifiées par rapport au rapport précédent. Le COR fait toujours l'hypothèse d'une stagnation du taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans, alors que celui-ci a augmenté de 3 points de 2003 à 2018, malgré la crise. L'écart avec celui des hommes est encore de 10 points (contre 14 en 2003). Une politique volontariste devrait viser à augmenter le taux d'activité des femmes, ce qui accroîtrait le nombre de cotisantes.

Le COR étudie 4 scénarios de croissance de la productivité du travail, (1,8 %, 1,5 %, 1,3 %, 1 %). Nous nous limiterons ici au scénario à 1 %, le plus probable même s'il est le plus défavorable. Le taux de chômage de long terme est fixé à 7 %, mais le COR imagine un net ralentissement de la baisse du chômage en 2022, de sorte que son taux resterait à 7,7 % en 2025, à 7,5 % en 2030. Ainsi, la croissance du PIB ne serait que de 1,4 % de 2021 à 2025 (1,5 % de 2026 à 2030). Le rapport ne tient pas compte de l'ampleur de la population disponible pour travailler (compte tenu des chômeurs découragés et des personnes employées à temps partiel souhaitant travailler à temps plein).

Le COR reprend les objectifs du gouvernement en matière d'emploi dans la fonction publique : d'ici 2022, baisse de 80 000, puis stabilité jusqu'en 2030. Le point d'indice de la fonction publique serait fixe jusqu'en 2022, puis le traitement indiciaire moyen serait bloqué en pouvoir d'achat. Au total, la part dans la masse salariale globale des traitements des fonctionnaires soumis à cotisations passerait de 12 % en 2018 à 10 % en 2025, puis à 9,2 % en 2030. Cela permettrait à l'Etat de faire des économies importantes de cotisations employeurs.
A partir de 2021, les pensions du régime général et du secteur public évolueraient comme les prix (hors tabac) sans aucune revalorisation en pouvoir d'achat. A l'AGIRC-ARRCO, il en irait de même pour la valeur de service du point.

[1] En fait, le COR se contente de reprendre, sans les discuter, les projections gouvernementales annexées au PLF 2020 et au PLFSS2020, ceci jusqu'en 2022. .

2) Quel bilan ?

Les dépenses de retraite progresseraient de 1,4 % par an (en pouvoir d'achat), ce qui correspond à la croissance du PIB prévue par le COR. Ainsi, la part des dépenses de retraites dans le PIB resterait stable d'ici 2025 et même pratiquement jusqu'en 2030. Ceci au prix d'une baisse du ratio pension moyenne / salaire moyen de 3,1 % jusqu'en 2025, de 6,6 % jusqu'en 2030. Pour dire les choses autrement, il manque 11 milliards en 2025 pour assurer la stabilité de ce ratio.

En 2018, les retraités ont un niveau de vie médian équivalent à celui des personnes de plus de 18 ans. Il serait plus bas de 6,6 % en 2030.

Selon le COR, l'âge moyen de départ à la retraite passerait de 62,1 ans en 2018, à 62,8 en 2025, puis 63,3 ans en 2030, en raison de l'allongement de la durée de cotisation requise et de l'entrée plus tardive en emploi.

C'est donc la baisse de la part des ressources dans le PIB qui provoque le déficit annoncé par le COR. Cette baisse provient essentiellement de la baisse de la part de la contribution de l'Etat à l'équilibre des régimes de retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux. En fait, le COR propose 3 conventions comptables.

Selon la première (TCC), les taux de cotisations sociales seraient constants, la part des ressources du système de retraite dans le PIB baisserait de 13,7 % du PIB en 2018 à 13,2 % en 2025. Du fait de la baisse de la part de la masse salariale publique, les cotisations versées par le secteur public baissent de 0,3 point de PIB. La quasi-totalité du déficit provient donc de l'austérité salariale et de la baisse des effectifs publics. C'est la double peine : les salaires stagnent, les effectifs publics décroissent ; c'est un argument pour baisser les retraites. Il faut noter que cette convention comptable oublie que l'État est juridiquement tenu de financer les retraites de ses fonctionnaires et que le déficit apparent du régime de retraite a sa contrepartie en amélioration du solde de l'État et des collectivités locales. Avec cette convention, le déficit des régimes de retraites serait de 17,2 milliards en 2025 (soit 0,7 % du PIB).

Selon la convention comptable ERP, qui tient compte de l'obligation de l'État d'équilibrer les régimes de retraites publiques, le déficit serait de 11,2 milliards en 2025 (0,4 % du PIB).

Avec la convention comptable EEC, qui stabilise les cotisations et contributions du secteur public en pourcentage du PIB et qui neutralise donc les transferts entre l'Etat et les systèmes de retraites, le déficit en 2025 ne serait que de 8,7 milliards (0,3 % du PIB). Encore que ce chiffre incorpore une perte de recettes des régimes de retraites de 2 milliards liée à la non-compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires et sur la prime de fin d'année, de la baisse du forfait social et de la CSG sur certains retraités ; il incorpore aussi de moindres transferts de 2 milliards de l'Unedic et de la CNAF, liés à la baisse prévue du chômage et de l'AVPF. Une baisse plus nette du chômage, la hausse de l'emploi des femmes fourniraient d'importantes ressources supplémentaires. Il n'y a donc pas de déficit important, autre que celui résultant de conventions comptables qui prennent une grande importance en raison de l'hypothèse de forte baisse de la masse salariale du secteur public.

D'ailleurs le COR conclut : « Au total, l'apparition du besoin de financement du système de retraite sur la période de projection résulterait davantage d'une réallocation des ressources au sein des administrations publiques au détriment de l'assurance vieillesse (via des effets de structure liés à la population active et la démographie) qu'à une hausse des dépenses du système qui restent stables en regard du PIB. » (p. 8)

Même si cela n'est pas évoqué dans le rapport du COR, il faut considérer l'ensemble de la protection sociale. Acceptons donc que les régimes de retraite aient un déficit compris entre 8 et de 17 milliards en 2025. En 2025, la dette sociale serait remboursée, ce sont donc 16 milliards, qui sont utilisés actuellement pour rembourser les marchés financiers, qui seront disponibles pour financer la retraite ou pour améliorer les conditions de vie et de travail dans les EPAHD (ce que l'on pourrait faire plus vite d'ailleurs réduisant le rythme de remboursement).

En 2025, sauf changement hautement souhaitable, mais peu probable de la politique familiale (la revalorisation des prestations familiales, leur indexation sur les salaires), la branche famille aurait un excédent de 3 milliards. Le rapport prévoit un taux de chômage de 7 % en 2025 ; dans ce cas, l'Unedic aurait un excédent de 12 milliards. La protection sociale prise globalement aurait donc en 2015 un excédent compris entre 14 et 23 milliards.

3) Combler un déficit inexistant

Compte-tenu de la commande du Premier ministre, le COR se trouve obligé d'analyser des mesures visant à combler un déficit inexistant en 2025 : 17,2 milliards selon la convention TCC, 8,7 milliards selon la convention EEC. Soit augmenter l'âge minimal de départ à 64,3 ans (63,1 ans) pour la génération 1963, ce qui obligerait beaucoup de séniors à retarder de 2 ans leur départ à la retraite, sachant que beaucoup ne pourraient se maintenir en emploi ; soit augmenter la durée de cotisation requise pour le taux plein à 46,3 ans (44,2 ans), ce qui aurait de lourdes conséquences à moyen terme (les jeunes qui commencent à cotiser à 23 ans n'auraient droit à une retraite à taux plein qu'à 69 ans) ; soit une baisse de 1,1 % (0,6 %) par an du pouvoir d'achat des retraites par leur non-indexation. Dans ces trois cas, la promesse du président : « les personnes nées avant 1963 ne seront pas affectées » serait aussi peu tenue que celle du candidat : « Je ne toucherai pas au pouvoir d'achat des retraites ».

Bizarrement, le COR semble privilégier la piste du report du départ à la retraite en décrivant longuement une réforme compliquée (création d'un âge minimum donnant droit au taux plein, baisse progressive de l'âge d'annulation de la décote) qui annulerait progressivement le rôle de la durée de cotisation, comme s'il voulait proposer au gouvernement une alternative à la réforme structurelle.

Reste enfin la possibilité d'une hausse de 1,5 point (0,8 point) du taux de cotisation. Le COR précise alors : « Les hausses de cotisation ne doivent pas nécessairement être lues comme une hausse globale des prélèvements obligatoires : il s'agit de se substituer à une baisse de ressources provenant d'entités publiques (assurance chômage, CNAF, régimes de fonctionnaires) qui dégageront de facto des marges de manœuvre financières supplémentaires ». Notons cependant que cela ne doit pas empêcher la lutte pour la revalorisation des prestations familiales, contre la contre-réforme imposée à l'Unedic, contre la baisse des effectifs des services publics.

4) Garantir le niveau des retraites, assurer le financement

Nous l'avons montré, il n'y a pas de problème structurel de financement en 2025 avec les hypothèses faites en matière de dépenses. Ceci ne nous empêche pas de considérer que la baisse relative des retraites par rapport aux salaires n'est pas souhaitable ; il faudrait donc consacrer en 2025 11 milliards de plus au système des retraites, ce qui serait finançable si effectivement le taux de cotisation retraite était augmenté de 0,2 point chaque année, soit de 1,1 point en 2025.
On notera pour finir que le COR défend son existence menacée par le Rapport Delevoye : « il est important que le COR soit le lieu où sont établis les diagnostics sur la situation financière de notre système de retraite. Ils (les membres du COR) considèrent en effet tous qu'un tel diagnostic se doit d'être partagé et, de ce fait, ne peut résulter de simples travaux d'experts, quelle que soit leur qualité, mais doit être élaboré sous le contrôle vigilant de l'ensemble des parties prenantes au débat sur les retraites ». (p. 9) On aimerait approuver, sachant que la question de la composition du COR devrait être posée (en particulier quant aux membres qualifiés et aux représentants des retraités) ainsi que celle de son fonctionnement (le rôle de son secrétariat par rapport à celui des membres).

Le réseau retraites

attac · la cgt · Les Économistes atterrés · Fondation Copernic · FSU · Nos retraites Collectif citoyen · Union syndicale Solidaires · unef le syndicat étudiant

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Synthèse du rapport du COR - Novembre 2019

Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

© Conseil d'orientation des retraites, Paris 2019

Le Gouvernement a souhaité ouvrir une nouvelle phase de concertation avec les partenaires sociaux et les citoyens sur son projet de création d'un système universel de retraite. Dans cette perspective, M. Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire aux retraites, a rendu public le 18 juillet dernier un ensemble de préconisations afin d'alimenter la réflexion et les discussions autour de ce projet. Il recommande notamment que le nouveau système de retraite soit à l'équilibre en 2025, l'année de sa mise en œuvre.

Le Premier Ministre a proposé début septembre que les modalités de convergence vers cet équilibre financier puissent faire l'objet d'une concertation. À cette fin, il a demandé au Conseil d'orientation des retraites d'établir « sur le fondement d'hypothèses et de constats partagés […] un état de la situation financière de notre système actuel de retraite, d'aujourd'hui jusqu'à 2030. »

Ce diagnostic sera complété, « comme le font traditionnellement les rapports du COR, [par] la contribution que pourrait apporter chacun des trois leviers que sont le montant de la pension moyenne, l'âge moyen de départ à la retraite et le taux de prélèvement, au redressement de l'équilibre financier en 2025.

[Ce travail] éclairera le débat sur le recours aux paramètres sous-jacents à l'évolution des âges effectifs de départ à la retraite en indiquant les mesures concrètes qui devraient éventuellement être mises en œuvre pour induire un report de l'âge effectif moyen de départ, et analysera leurs impacts sur les différentes catégories de population. »

À la suite de cette saisine les membres du COR ont adopté le présent rapport. Naturellement sensibles à la confiance dont témoignait la saisine du Premier Ministre, ils ont examiné ce rapport en considérant qu'il était important que le COR soit le lieu où sont établis les diagnostics sur la situation financière de notre système de retraite. Ils considèrent en effet tous qu'un tel diagnostic se doit d'être partagé et, de ce fait, ne peut résulter de simples travaux d'expert, quelle que soit leur qualité, mais doit être élaboré sous le contrôle vigilant de l'ensemble des parties prenantes au débat sur les retraites.

Pour autant, le fait que tous les membres du COR aient adopté ce rapport ne saurait être interprété comme une adhésion de tous à la démarche qui sous-tend cet exercice de diagnostic. Ainsi le fait que le système de retraite présente un déficit en 2025 n'implique pas nécessairement pour tous les membres du COR que celui-ci doive être résorbé à cette échéance par des mesures d'économies. De même, le fait que ce rapport présente l'impact chiffré de potentielles mesures ne signifie pas que celles-ci soient considérées comme opportunes par tous.

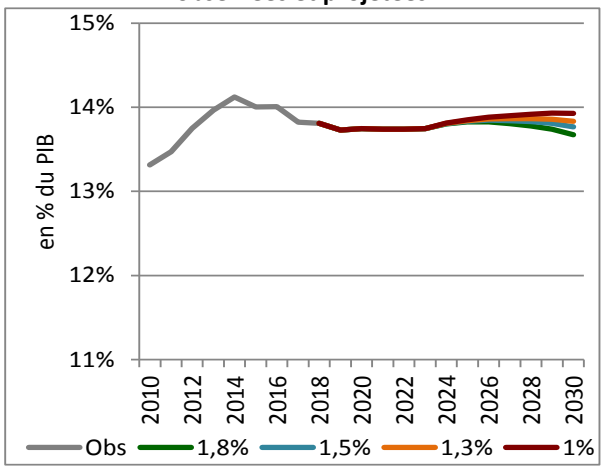
Aussi, il n'appartient pas au Conseil, mais à chacun de ses membres, de se prononcer sur le bien-fondé de l'objectif d'un retour à l'équilibre financier du système de retraite en 2025, et *a fortiori* d'exprimer des recommandations sur les voies et moyens d'y parvenir.

Quelle est la part de la richesse nationale consacrée aux retraites ?

Les dépenses du système de retraite rapportées au PIB mesurent la part de la richesse nationale consacrée aux retraites. Cet indicateur est donc déterminant pour évaluer la soutenabilité financière du système de retraite dans la mesure où il exprime, de manière globale et synthétique, le niveau des prélèvements qu'il faut opérer sur la richesse produite par les actifs pour assurer l'équilibre du système de retraite à législation constante en matière de retraites.

Quel que soit le scénario économique retenu, la part des dépenses de retraite dans le PIB, qui était de 13,8 % en 2018, serait stable ou très proche de son niveau de 2018 sur la période de projection envisagée, c'est-à-dire jusqu'en 2030.

Dépenses du système de retraite en % du PIB observées et projetées



Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR - novembre 2019.

Ce résultat vient appuyer une conclusion importante des travaux du COR des dernières années : grâce notamment aux réformes entreprises depuis près de 30 ans, les dépenses de retraite ne sont plus sur une dynamique non contrôlée et l'évolution de leur part dans le PIB serait maîtrisée tant sur un horizon de 10 ans que de 50 ans.

Ce constat rassurant pour la prochaine décennie résulte de deux évolutions de sens contraires :

1/ Une poursuite du vieillissement de la société française qui tend à augmenter la part des dépenses de retraite dans le PIB en diminuant le nombre de cotisants rapporté à celui des retraités : ce rapport passerait de 1,7 cotisant par retraité de droit direct en 2018 à environ 1,6 en 2030.

2/ Ces évolutions démographiques défavorables seraient quasi compensées par une progression de la pension moyenne de l'ensemble des retraités qui serait moins rapide que celle du revenu d'activité moyen, en raison notamment des mécanismes d'indexation des modes de calcul des retraites reposant sur l'inflation.

Ce diagnostic fondé sur des bases établies et partagées n'épuise toutefois pas le débat public sur la question du dimensionnement du système de retraite et il ne revient pas au COR de porter une appréciation politique sur le niveau atteint par la part des dépenses de retraites dans la richesse nationale. Le Conseil tient à insister sur cette clarification afin que le débat public puisse s'établir sur des bases solides et justes, et non sur des fausses évidences et des discours catastrophistes.

Comment ces dépenses seraient-elles financées à horizon 2030 ?

Les prélèvements pour financer les retraites représentent actuellement 31 % des revenus des actifs. 80 % du financement du système de retraite proviennent de cotisations sociales. Le reste des ressources est constitué d'impôts et taxes affectés (près de 12 %, notamment pour compenser les exonérations de cotisations sur les bas salaires) et d'autres ressources qui proviennent d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale (4 %), des prises en charge de l'État (3 %, pour l'essentiel des subventions d'équilibre de certains régimes spéciaux), ou encore d'autres fonds, tels que le fonds pénibilité (0,8 %).

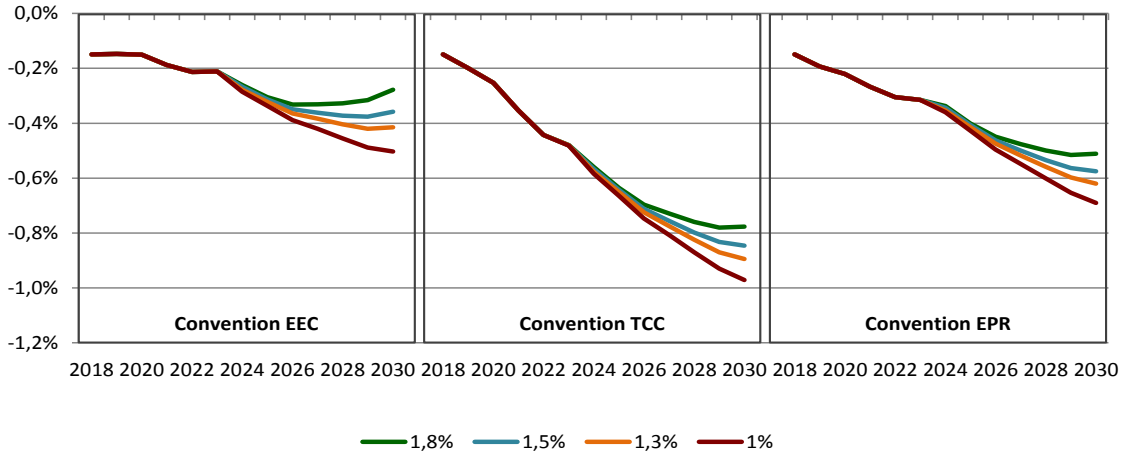
Construire un indicateur de solde suppose de projeter également l'évolution de ces ressources. Cette projection des ressources en part de PIB peut être affectée par plusieurs phénomènes : modification de la structure des emplois entre secteurs privé et public, dès lors qu'ils supportent des taux de cotisation différents ; niveau de compensation des exonérations de cotisation ; dynamique de certaines ressources (notamment les transferts). Ces facteurs sont largement exogènes à la politique des retraites en tant que telle ; raisonner à partir des soldes conduit de fait à s'écarter de la problématique retraite *stricto sensu*.

Par ailleurs, l'évaluation des ressources et du solde du système de retraite est très largement conventionnelle. En effet, dans certains régimes spéciaux (SNCF, RATP, régimes des mines, marins ou encore régime des ouvriers de l'État), les

ressources sont déterminées par les dépenses année après année et l'équilibre financier est assuré par une subvention publique. Il en est de même dans le régime de la fonction publique de l'État, où l'équilibre financier est assuré en dernier ressort par une contribution de l'État en tant qu'employeur. Supposer la reconduction indéfinie de ces contributions et subventions d'équilibre en projection, même si cette hypothèse correspond en pratique au fonctionnement réel de la manière dont s'équilibre le système de retraite, ferait perdre à l'indicateur de solde, au moins de manière partielle, son rôle de lanceur d'alerte. Il ne pourrait en effet jamais y avoir de déséquilibre sur une fraction importante du système de retraite, les régimes équilibrés versant 27 % des dépenses de l'ensemble du système de retraite (pour l'année 2018).

C'est pourquoi, afin d'éclairer au mieux le débat, le COR fait le choix de présenter les ressources et le solde du système de retraite selon trois conventions comptables concernant le régime de la fonction publique de l'État et les autres régimes spéciaux : la convention TCC (pour taux de cotisation constant, *ex*-convention COR), où les taux de cotisation implicites de l'État en tant qu'employeur et les taux de subvention des régimes spéciaux sont figés à leur dernier niveau constaté (ici 2018) ; la convention EPR (équilibre permanent des régimes, *ex*-convention CCSS) consistant à les équilibrer chaque année ; et la convention EEC (effort de l'État constant, *ex*-convention PIB) consistant à stabiliser à sa valeur 2018 la part des ressources affectées à ces régimes dans le PIB.

Soldes du système de retraite en % du PIB observés et projetés



Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR - novembre 2019.

En projection et à l'horizon 2025-2030, le solde financier du système de retraite est assez peu sensible au rythme de croissance des revenus d'activité (i.e. des scénarios économiques) mais dépend de manière cruciale de la convention retenue. Il s'établirait ainsi en 2025 entre 7,9 Md€ constants (convention EEC, scénario 1,8 %) et 17,2 Md€ (convention TCC, scénario 1 %) en 2025, soit entre -0,3 % et -0,7 % du PIB.

Avec la convention EEC, le solde du système de retraite serait donc moins dégradé qu'avec la convention TCC. La convention TCC aboutit en effet à un résultat paradoxal : plus les économies sont importantes en matière de rémunérations des agents publics, plus la masse salariale du secteur public se contracte et plus les ressources affectées au système de retraite sont faibles. Ainsi la maîtrise des dépenses publiques à travers la maîtrise des rémunérations et de l'emploi dans la fonction publique se traduit, du fait de la convention utilisée, par des ressources moindres pour le système de retraite et partant, à une dégradation du solde. Cet effet est neutralisé dans la convention EEC qui suppose un recyclage d'une partie des économies réalisées sur la masse salariale publique et une contribution financière de l'État en tant qu'employeur constante sur la période de projection, supérieure à celle de la convention TCC. Le solde financier du système de retraite apparaît ainsi moins dégradé dans la convention EEC, au prix toutefois d'une dégradation équivalente du budget de l'État.

Au-delà du choix de la convention à retenir concernant le régime de la fonction publique de l'État et les autres régimes spéciaux, les résultats des projections révèlent un solde du système de retraite qui se creuse alors que la part des dépenses dans le PIB reste globalement stable. Cela signifie que la part des ressources affectées au système de retraite dans le PIB diminue sur la période de

projection. Dans toutes les conventions, deux mécanismes expliquent principalement cette évolution.

En premier lieu, le taux de prélèvement global diminuerait en raison de la moindre fréquence au fil du temps des périodes de chômage et d'AVPF – et donc de la diminution des versements de l'UNEDIC et de la CNAF au titre de la prise en charge de cotisations de ces périodes. Ainsi, les ressources destinées spécifiquement au financement des dispositifs de solidarité représenteraient environ 1 % du PIB en 2030 contre 1,2 % en 2018.

En second lieu, la baisse anticipée de la part de la masse salariale de la CNRACL dans la masse totale des rémunérations contribuerait également à faire baisser la part des ressources dans le PIB, la CNRACL ayant un taux de cotisation supérieur à celui du secteur privé.

Au total, l'apparition du besoin de financement du système de retraite sur la période de projection résulterait davantage d'une réallocation des ressources au sein des administrations publiques au détriment de l'assurance vieillesse (*via* des effets de structure liés à la population active et la démographie) qu'à une hausse des dépenses du système qui restent stables en regard du PIB.

Enfin, le solde financier global du système de retraite ne prend pas en compte la dette déjà accumulée par certains régimes, ou transférée à la CADES par le passé, ni, à l'inverse, les réserves détenues par d'autres régimes ou par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR). En 2017, les réserves nettes du système de retraite, tous régimes confondus, étaient évaluées à 5,6 % du PIB. La question de l'utilisation de ces réserves est posée notamment parce que, dans les scénarios économiques les plus favorables, la part des dépenses de retraite dans le PIB commence à diminuer à partir de 2030. Toutefois, ces réserves sont concentrées dans des régimes qui ne connaîtraient pas de besoins de financement à l'horizon 2030.

Les ajustements possibles dans la perspective d'un équilibre en 2025

Comme le COR a l'habitude de le rappeler dans ses rapports, le pilotage du système de retraite peut s'effectuer à partir de trois leviers :

1/ Le niveau moyen de pension de l'ensemble des retraités rapporté au revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi, qui dépend du cadre économique général (notamment de la productivité du travail) mais aussi des règles qui déterminent les montants de pension, notamment des règles qui régissent leur indexation ;

2/ le rapport entre le nombre de cotisants et de retraités, qui dépend lui-même de déterminants démographiques (fécondité, mortalité et solde migratoire) et des comportements d'activité à tous les âges de la vie et du taux de chômage. Ce rapport peut également être influencé par les règles du système de retraite, en particulier celles qui jouent sur les âges effectifs de départ à la retraite ;

3/ et le niveau des prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité (« taux de prélèvement global »), qui dépend des règles relatives aux cotisations et autres prélèvements.

Afin de répondre à la demande du Premier Ministre, ce rapport présente à titre purement illustratif un large éventail de scénarios de réforme qui permettraient d'équilibrer le système de retraite en 2025 en jouant sur ces trois leviers. Ces mesures recouvrent :

- une hausse de cotisations ;
- une sous-indexation des pensions liquidées ;
- et plusieurs mesures dites « d'âge » visant à décaler l'âge effectif moyen de départ à la retraite des assurés : un report de l'âge d'ouverture des droits ; un allongement de la durée d'assurance ; une combinaison de ces deux mesures ; la création d'un âge minimal pour le taux plein ; et enfin l'association d'un âge minimal du taux plein et d'une baisse de l'âge d'annulation de la décote.

Cette présentation à partir d'exemples concrets ne signifie pas pour autant que ces mesures soient considérées comme opportunes par tous les membres du COR.

Par ailleurs, les résultats présentés doivent être interprétés avec prudence, car tous les scénarios n'ont pu faire l'objet d'une analyse systématique avec un modèle de microsimulation et certains ont été obtenus par extrapolation linéaire. Ils visent essentiellement à indiquer des ordres de grandeur afin de donner des repères pour le débat public.

De surcroît, les résultats sont présentés à partir d'une modélisation comptable qui n'inclut pas les effets de bouclage macroéconomique.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030

Novembre 2019

Séance plénière du 21 novembre 2019

Les hypothèses des projections de novembre 2019

(Modifications depuis le rapport annuel de juin 2019)

1/ Les hypothèses de revalorisation des pensions

- Prise en compte de la mesure proposée dans le PLFSS 2020 de sous-indexation des pensions de base quand la pension totale (base + complémentaire) est aux alentours de 2 000 euros

Pension totale	Sous 2 000 euros	Entre 2 000 € et 2 008 €	Entre 2 008 € et 2 012 €	Entre 2 012 € et 2 014 €	Au-delà de 2 014 €
Novembre 2019	**1,00%**	0,80%	0,60%	0,40%	**0,30%**
Juin 2019	1,20%				

➢ *Économie liée à la mesure : 600 millions d'euros en 2020 (le rendement de la mesure s'amenuise dans le temps, compte tenu des décès des personnes concernées entre 2020 et 2030).*

Les hypothèses des projections de novembre 2019

(Modifications depuis le rapport annuel de juin 2019)

2/ Le cadre macroéconomique

- Pas de modification de la croissance potentielle
- Un peu moins de croissance effective en 2020 et 2021

Taux, en %	2019	2020	2021	2022	2023
PLF 2020 Septembre 2019	1,4	**1,3**	**1,3**	1,4	1,4
PSTAB 2019-2022 Avril 2019	1,4	**1,4**	**1,4**	1,4	

- En 2030, le PIB serait moins élevé de 0,5 % dans le scénario 1,8 % et de 0,2 % dans le scénario 1 %.

Les hypothèses des projections de novembre 2019

(Modifications depuis le rapport annuel de juin 2019)

3/ Les hypothèses relatives à la fonction publique (révisions par rapport à juin)

➢ Les effectifs

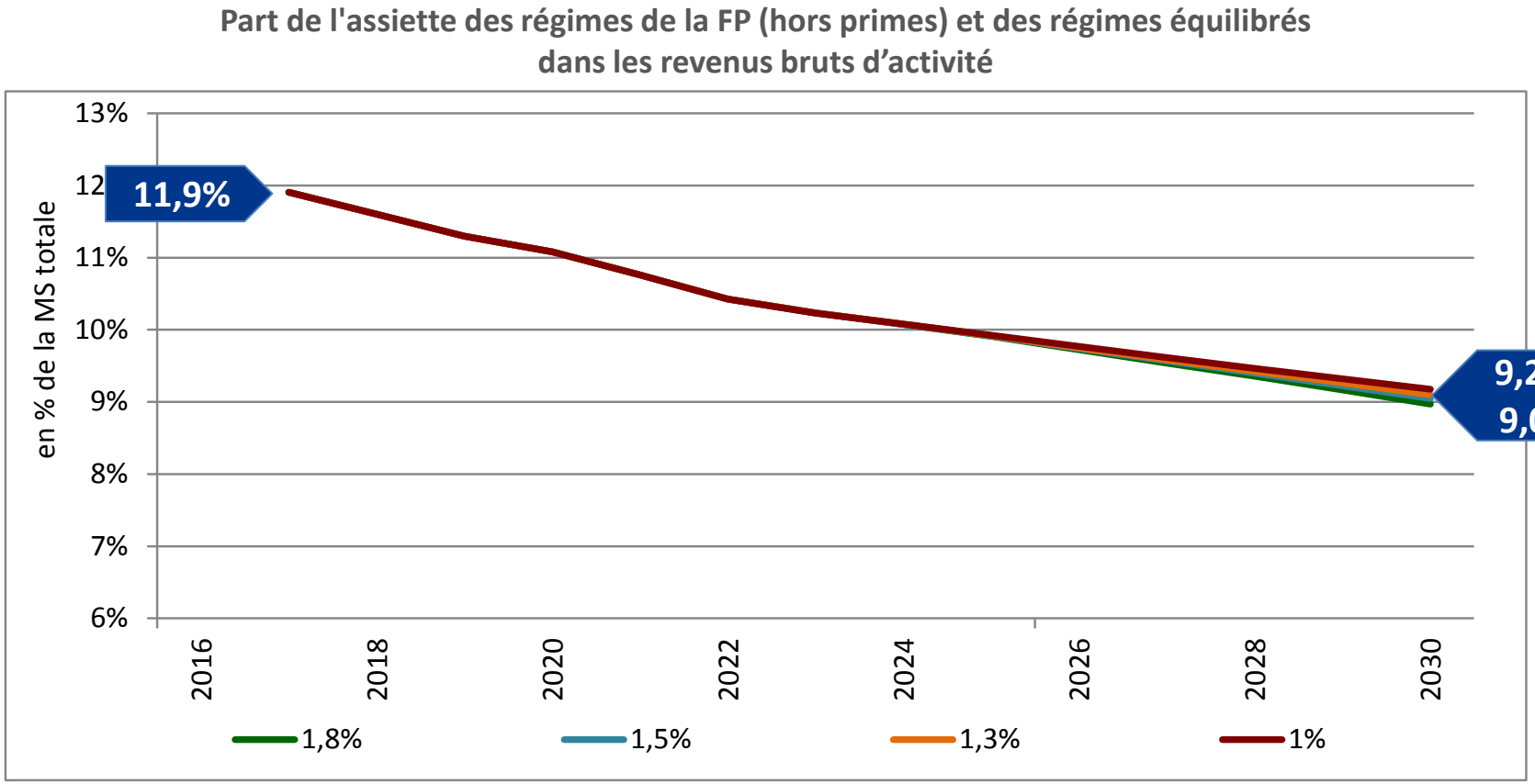
- Objectif de réduction des effectifs de la fonction publique de l'État révisé à la baisse : de -50 000 à -10 500
- Objectif de réduction des effectifs de la fonction publique territoriale inchangé : -70 000
- Objectif pour les effectifs de la fonction publique hospitalière : stabilité

➢ Les rémunérations

- De 2019 à 2022 : évolution moins dynamique (moindre effet GVT et gel de la valeur du point d'indice maintenu).
- De 2023 à 2030 : progression du traitement indiciaire limitée à 0,1% + inflation (rapport de juin : SMPT de l'ensemble de l'économie). La rémunération totale des fonctionnaires évolue comme le SMPT à partir de 2025 par raccord linéaire entre 2023 et 2025 (rapport de juin : dès 2023) ; l'ajustement passerait essentiellement par les primes.

Les hypothèses des projections de novembre 2019

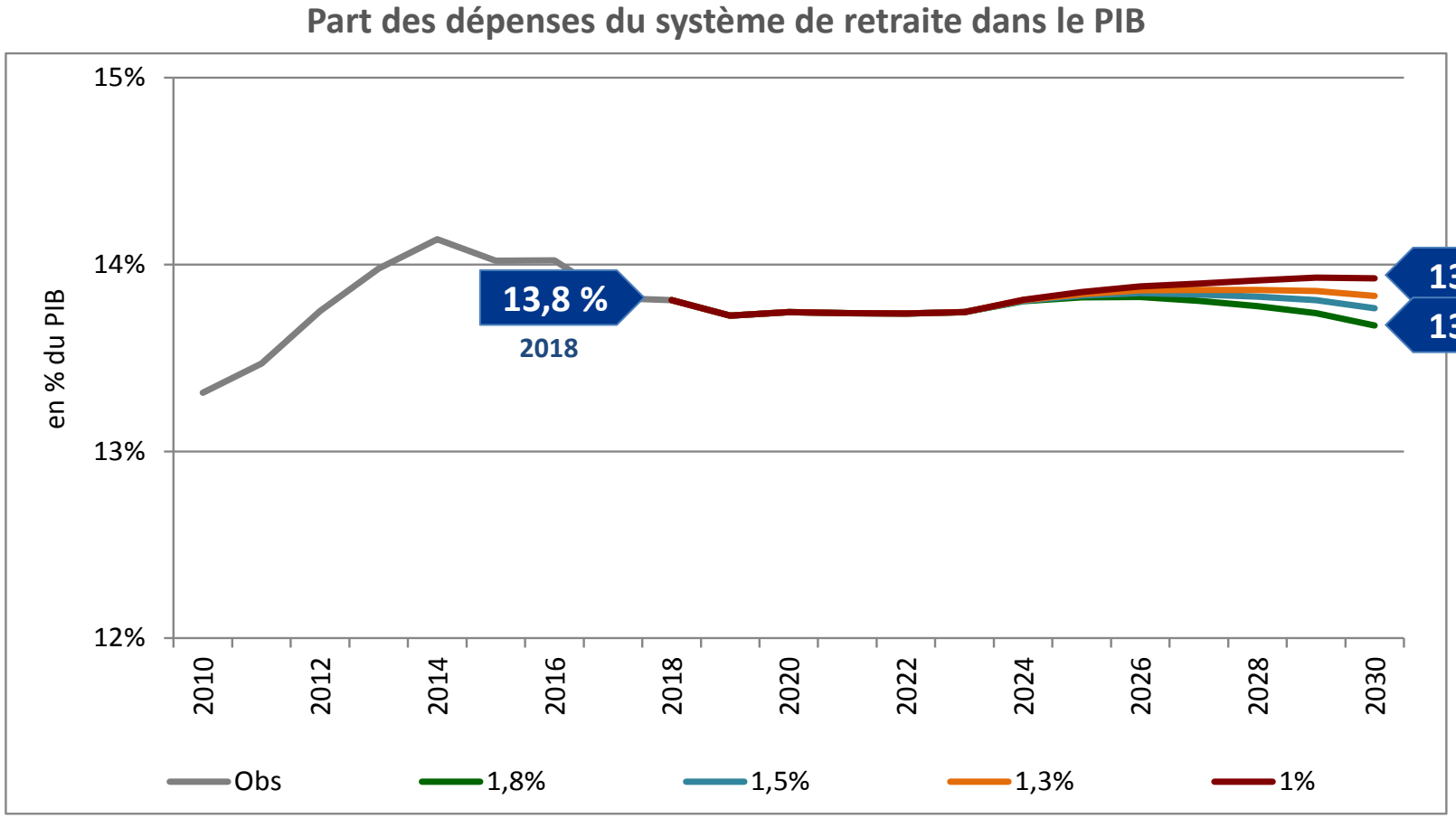
3/ Les hypothèses relatives à la fonction publique



Source : projections COR – novembre 2019.

Les dépenses du système de retraite

- Les dépenses de retraite dans le PIB seraient stabilisées à l'horizon 2030.



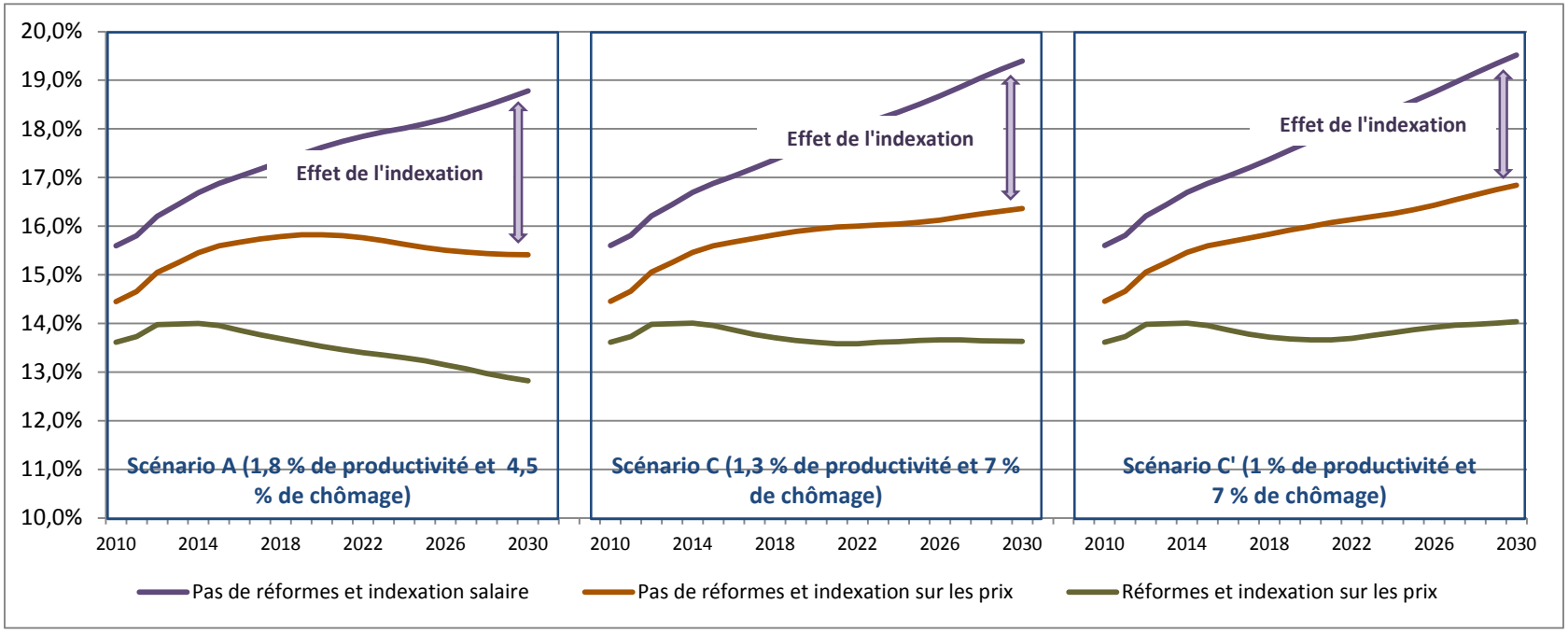
Sources : rapports à la CCSS 2002-2018 ; projections COR – novembre 2019.

Md€2018	**2018**	2019	2020	2021	2022	2023	2024	**2025**	2026	2027	2028	2029	**2030**
Scénario 1,8	**324,9**	327,9	332,5	336,7	341,1	345,6	352,0	**358,0**	364,2	370,3	376,5	382,8	**388,9**
Scénario 1,0	**324,9**	327,9	332,5	336,7	341,1	345,6	351,9	**357,8**	363,7	369,5	375,2	381,0	**386,5**

Les dépenses du système de retraite

- Sans les réformes des 30 dernières années, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait proche de 20 % en 2030.

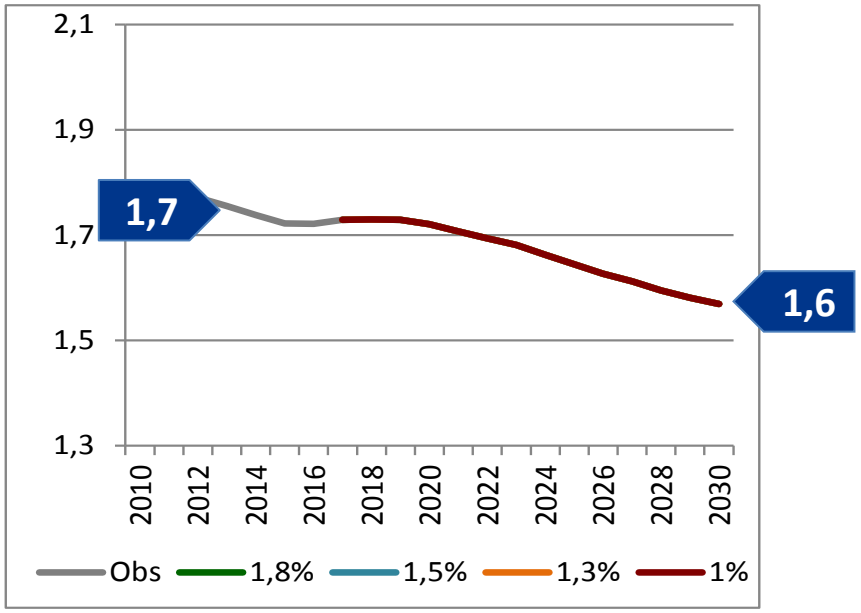
L'effet des réformes sur les dépenses du système de retraite en % du PIB
Illustration sur les scénarios du COR de 2012



Source : INSEE, 2014.

Déterminants des dépenses du système de retraite

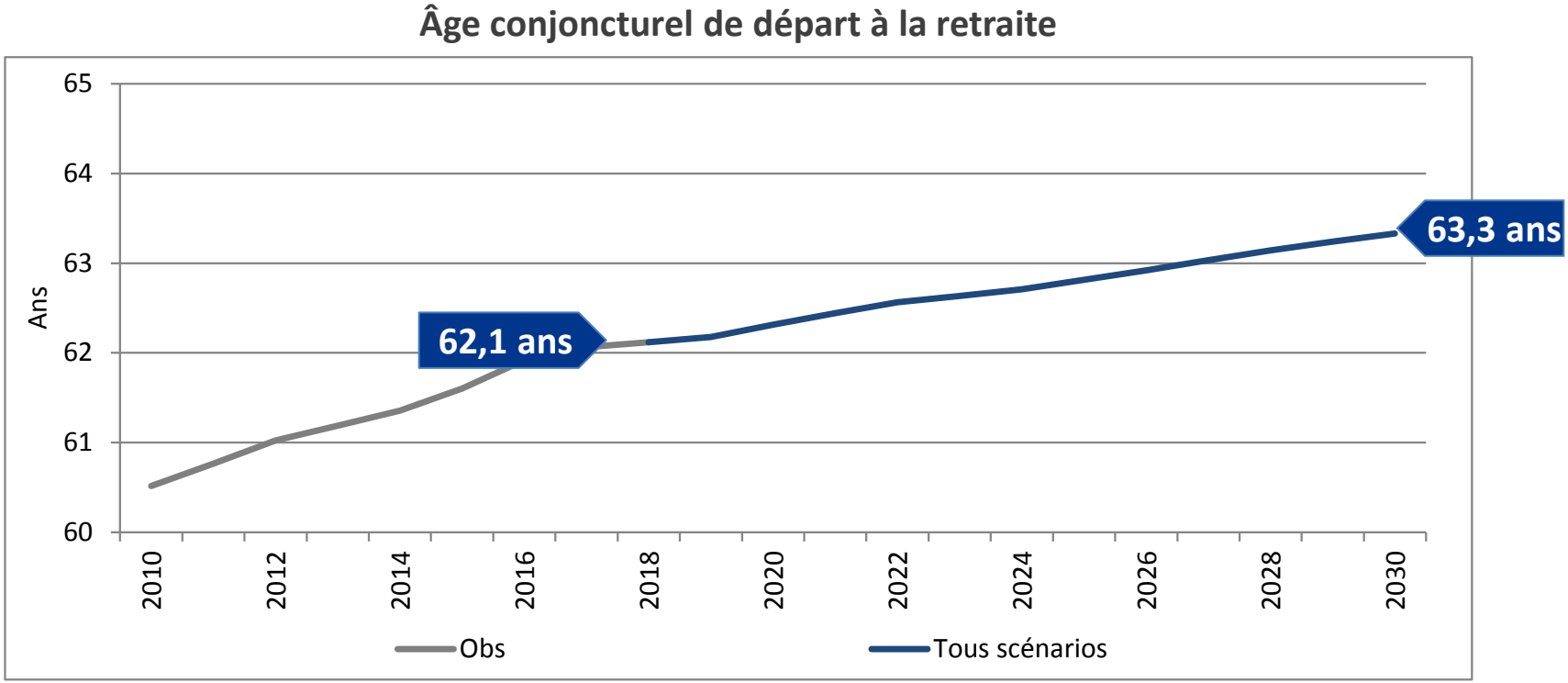
Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités



Sources : rapports à la CCSS 2002-2018, INSEE, comptes nationaux et DREES, données ANCETRE ; projections COR – novembre 2019.

L'âge de départ à la retraite

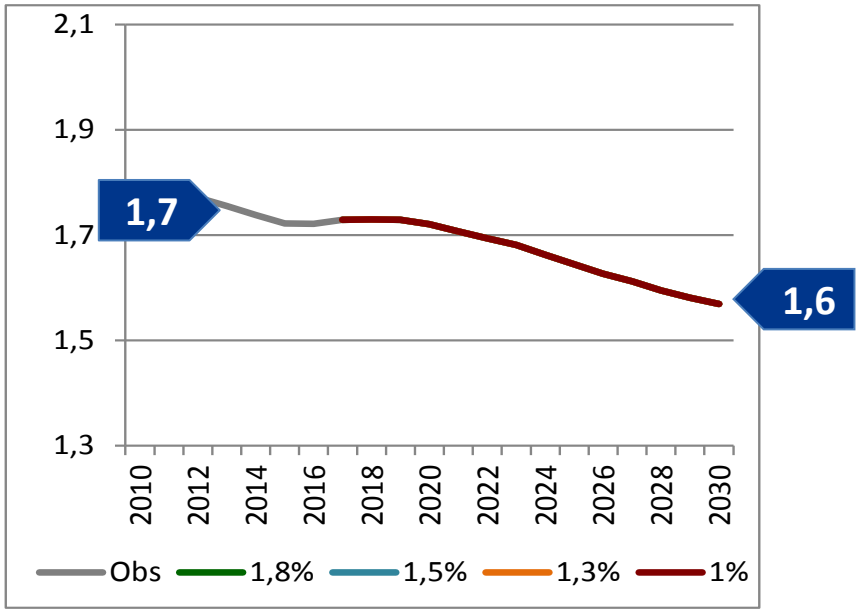
- La baisse du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, liée au vieillissement, serait atténuée par la hausse de l'âge moyen de départ à la retraite (à législation constante).



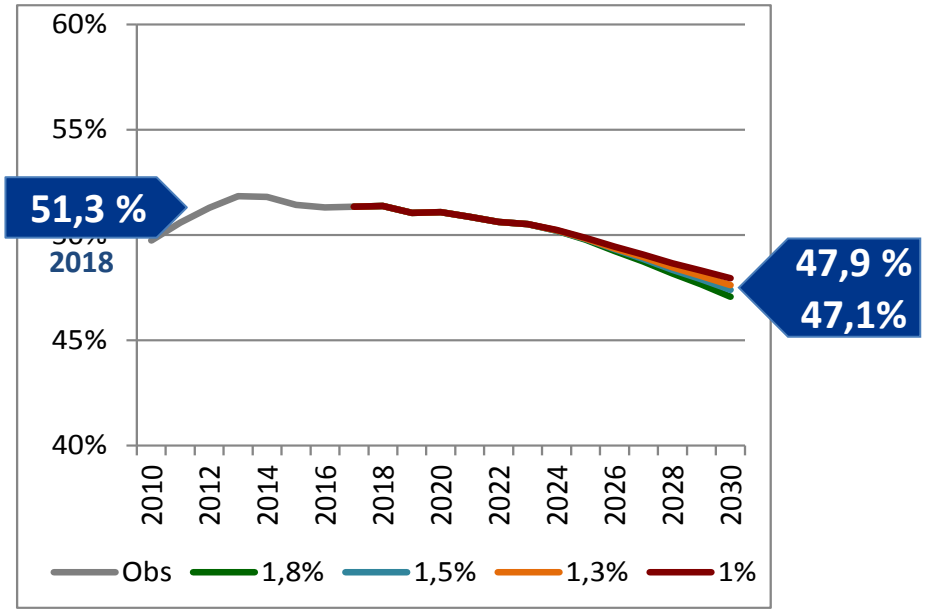
Sources : DREES, modèle ANCETRE ; projections COR – novembre 2019.

Déterminants des dépenses du système de retraite

Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités



Pension moyenne de l'ensemble des retraités, relative au revenu d'activité moyen (en % du revenu d'activité moyen brut)

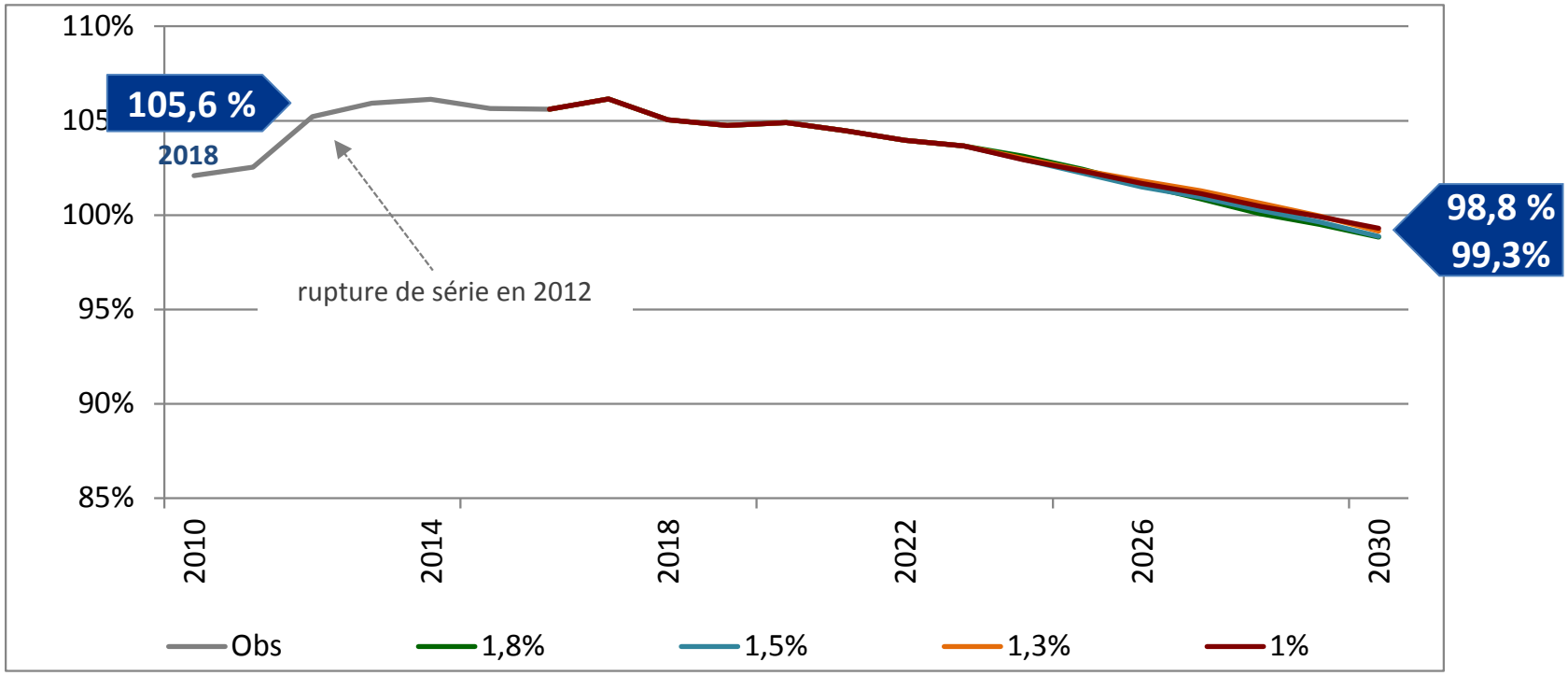


Sources : rapports à la CCSS 2002-2018, INSEE, comptes nationaux et DREES, données ANCETRE ; projections COR – novembre 2019.

Le niveau de vie des retraités

- Le niveau de vie des retraités est à parité avec le niveau de vie de l'ensemble de la population et le resterait à l'horizon 2030

Rapport entre le niveau de vie des retraités et celui de l'ensemble de la population



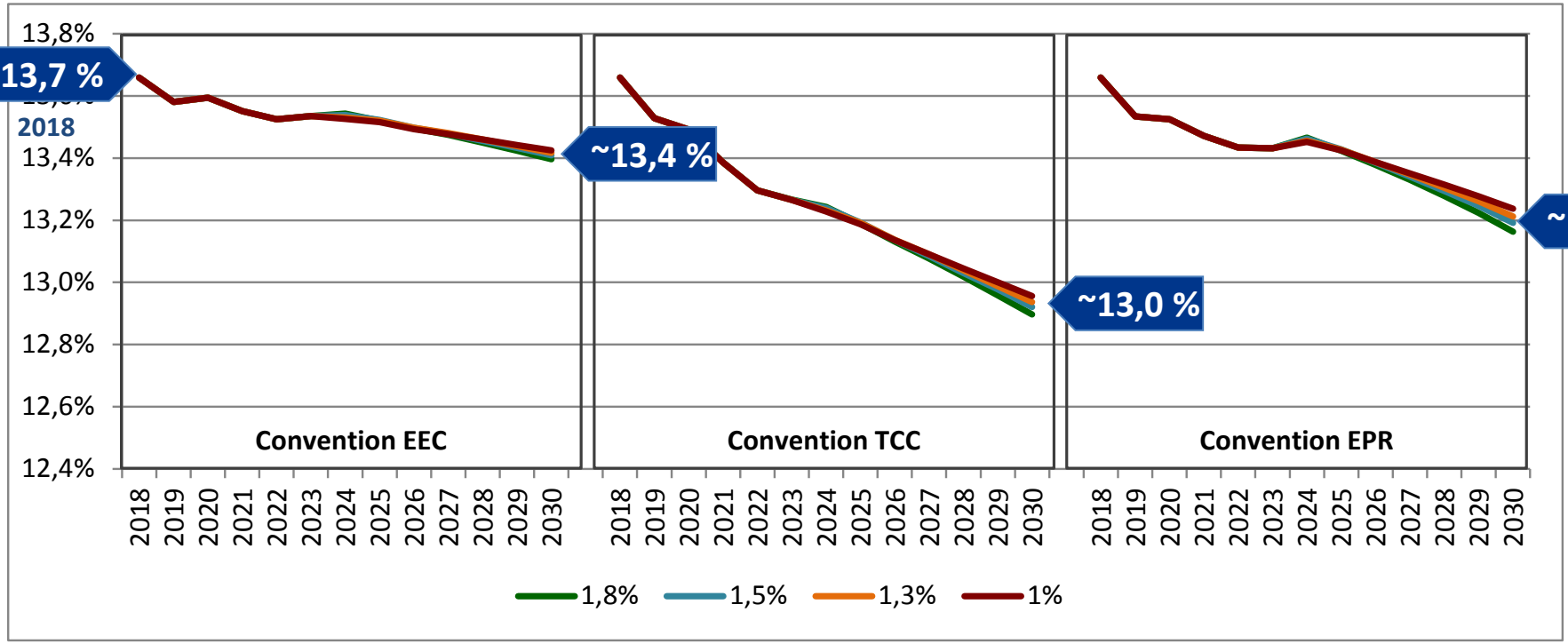
Sources : INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2016 ; projections COR – novembre 2019 ; INSEE, modèle DESTINIE.

Les ressources et le solde dépendent de la convention retenue

- Les ressources et le solde du système de retraite sont présentés selon trois conventions comptables retenues pour calculer en projection les ressources du régime de la fonction publique de l'État et des autres régimes spéciaux :
  - **la convention EEC** pour Effort de l'État Constant (*ex* convention PIB) : stabilisation à partir de 2018 de la part des ressources affectées à ces régimes dans le PIB ;
  - **la convention TCC** pour Taux de Cotisation Constant (*ex* convention COR) : les taux de cotisation implicite de l'État en tant qu'employeur et les taux de subvention des régimes spéciaux sont figés à leur dernier niveau constaté (ici 2018) ;
  - **la convention EPR** pour Équilibre Permanent des Régimes (*ex* convention CCSS) : équilibre annuel du régime de la fonction publique de l'État et des autres régimes spéciaux.

Les ressources du système de retraite

Ressources du système de retraite en part de PIB



Source : projections COR – novembre 2019.

Les ressources du système de retraite

Pourquoi la part des ressources dans le PIB est-elle en baisse ?

Normalement, à réglementation inchangée, les ressources devraient évoluer comme le PIB (à partage de la valeur ajoutée stabilisée) : la part des ressources dans le PIB devrait être stable à l'horizon 2030.

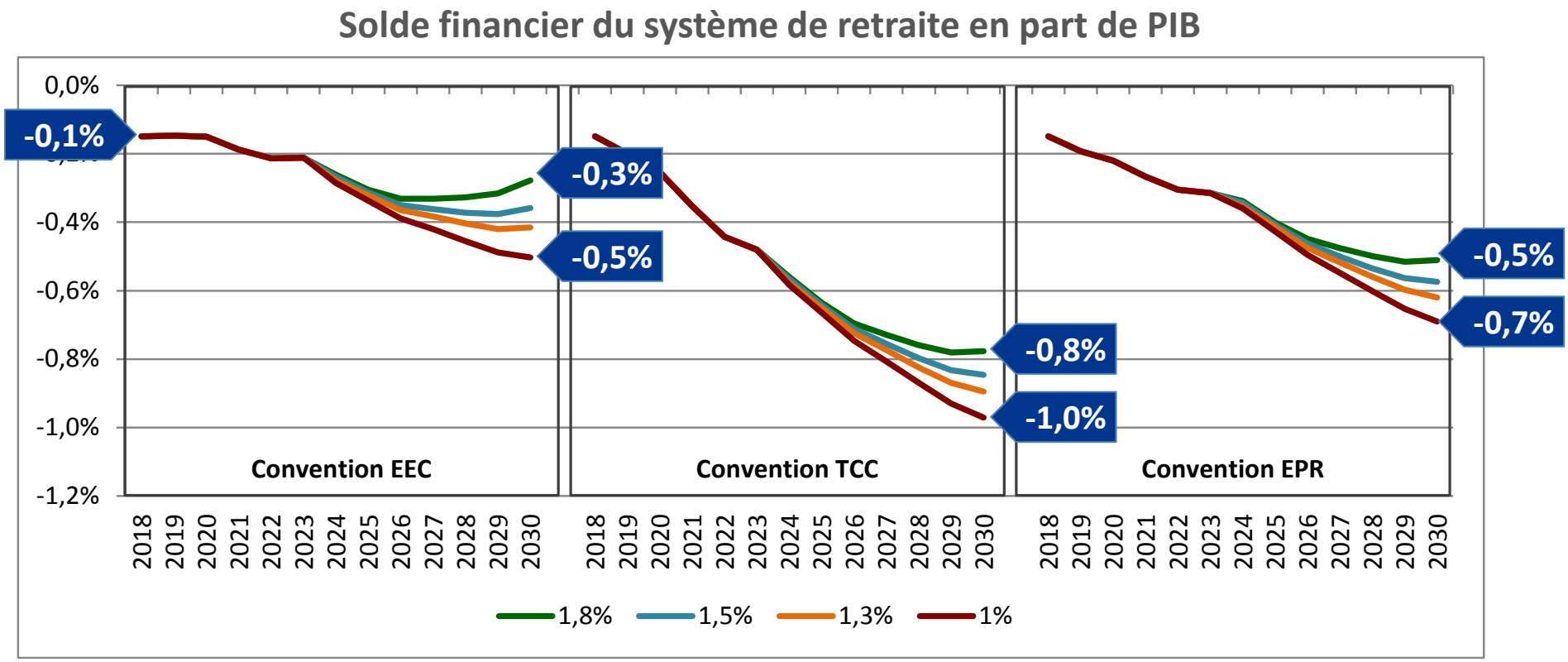
Mais :

1/ **Diminution des versements de l'UNEDIC et de la CNAF** au titre de la prise en charge de cotisations de ces périodes (baisse du taux de prélèvement de 0,2 point à l'horizon 2030).

2/ **Effet de structure liée à la baisse progressive de la part de la masse salariale des régimes financièrement équilibrés par l'État et de la CNRACL** dans la masse totale des rémunérations, qui ont des taux de cotisation employeurs supérieurs (convention TCC). Cet effet de structure est largement gommé dans la convention EEC où la contribution de l'État à l'équilibre des régimes concernés est fixée en part de PIB sur la période de projection (reste la baisse de la part de la masse salariale de la CNRACL qui ne bénéficie pas de la contribution d'équilibre de l'État).

3/ Effet marginal de la non-compensation des exonérations de cotisations.

Le solde du système de retraite à l'horizon 2030



Source : projections COR - novembre 2019.

Le solde financier du système de retraite en 2025 et en 2030

Solde élargi	En milliards d'euros 2018			En part de PIB		
	2018	2025	2030	2018	2025	2030
Convention EEC						
Scénario 1,8 %	- 3,5	- 7,9	- 7,9	-0,1%	-0,3%	-0,3%
Scénario 1,5 %	- 3,5	- 8,1	- 10,1	-0,1%	-0,3%	-0,4%
Scénario 1,3 %	- 3,5	- 8,3	- 11,6	-0,1%	-0,3%	-0,4%
Scénario 1,0 %	- 3,5	- 8,7	- 13,9	-0,1%	-0,3%	-0,5%
Convention TCC						
Scénario 1,8 %	- 3,5	- 16,5	- 22,1	-0,1%	-0,6%	-0,8%
Scénario 1,5 %	- 3,5	- 16,6	- 23,8	-0,1%	-0,6%	-0,8%
Scénario 1,3 %	- 3,5	- 16,8	- 25,1	-0,1%	-0,7%	-0,9%
Scénario 1,0 %	- 3,5	- 17,2	- 26,9	-0,1%	-0,7%	-1,0%
Convention EPR						
Scénario 1,8 %	- 3,5	- 11,5	- 17,6	-0,1%	-0,4%	-0,5%
Scénario 1,5 %	- 3,5	- 11,7	- 19,6	-0,1%	-0,4%	-0,6%
Scénario 1,3 %	- 3,5	- 11,9	- 21,0	-0,1%	-0,4%	-0,6%
Scénario 1,0 %	- 3,5	- 12,3	- 23,2	-0,1%	-0,4%	-0,7%

Source : projections COR - novembre 2019.

Les ajustements possibles dans la perspective de l'équilibre en 2025 : ajustements par levier

Convention	Scénario	Solde en 2025		Ajustements à effectuer (en écart à la situation de référence, en 2025)		
		En % du PIB	En Md€ 2018	Âge de départ à la retraite (62,8 ans)	Pension relative (49,8 %)	Taux de prélèvement (30,7 %)
EEC	1,8%	-0,3%	-7,9	+ 0,3 an	-1,1 pt	+ 0,7 pt
	1,5%	-0,3%	-8,1	+ 0,4 an	-1,1 pt	+ 0,7 pt
	1,3%	-0,3%	-8,3	+ 0,4 an	-1,2 pt	+ 0,7 pt
	1,0%	-0,3%	-8,7	+ 0,4 an	-1,2 pt	+ 0,8 pt
TCC	1,8%	-0,6%	-16,5	+ 0,7 an	-2,3 pt	+ 1,4 pt
	1,5%	-0,6%	-16,6	+ 0,7 an	-2,3 pt	+ 1,5 pt
	1,3%	-0,7%	-16,8	+ 0,7 an	-2,4 pt	+ 1,5 pt
	1,0%	-0,7%	-17,2	+ 0,8 an	-2,4 pt	+ 1,5 pt
EPR	1,8%	-0,4%	-10,4	+ 0,5 an	-1,5 pt	+ 0,9 pt
	1,5%	-0,4%	-10,5	+ 0,5 an	-1,5 pt	+ 0,9 pt
	1,3%	-0,4%	-10,7	+ 0,5 an	-1,5 pt	+ 0,9 pt
	1,0%	-0,4%	-11,0	+ 0,5 an	-1,6 pt	+ 1,0 pt

Source : projections COR - novembre 2019.

Les mesures étudiées pour équilibrer le système de retraite en 2025

Levier âge de départ à la retraite :

- Relèvement de l'âge d'ouverture des droits
- Augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein
- Mixte AOD+Durée
- Introduction d'un âge minimum du taux plein en conservant l'AOD
- Introduction d'un âge minimum du taux plein (avec maintien de l'AOD) et baisse de l'âge d'annulation de la décote

Levier pension relative :

- Désindexation des pensions liquidées dans l'ensemble des régimes obligatoires

Levier taux de prélèvement :

- Hausse des taux de cotisation dans l'ensemble des régimes obligatoires

Les limites des chiffrages

- Concernant les mesures d'âge, **les résultats doivent être interprétés avec précaution** : tous les scénarios n'ont pu faire l'objet d'une analyse systématique avec un modèle de microsimulation et certains ont été **obtenus par extrapolation linéaire** à partir de données de la DREES et de la CNAV. Ils visent essentiellement à indiquer des **ordres de grandeur** afin d'éclairer le débat.
- Les résultats présentés **ne prennent pas en compte l'effet d'un recul de l'âge de la retraite sur les autres dispositifs sociaux** (chômage, invalidité, minima sociaux, IJ maladie)
  --> cf. la séance du COR du 19 octobre 2016.
- De même, ils **ne prennent pas en compte les effets de bouclage macroéconomiques,** notamment les effets sur le chômage à court terme.
  --> cf. les séances du COR du 19 octobre 2016 et 17 octobre 2019.

Les ajustements possibles dans la perspective de l'équilibre en 2025 : relèvement de l'AOD

Convention	Scénario	Mesure globale ex ante	Mesure concrète (hausse de l'AOD par génération à partir de la génération 1959)	Âge d'ouverture des droits cible pour la génération 1963
EEC	1,8%	+ 0,3 an	2,5 mois	63,0 ans
	1,5%	+ 0,4 an	2,6 mois	63,1 ans
	1,3%	+ 0,4 an	2,6 mois	63,1 ans
	1,0%	+ 0,4 an	2,8 mois	63,1 ans
TCC	1,8%	+ 0,7 an	5,2 mois	64,2 ans
	1,5%	+ 0,7 an	5,3 mois	64,2 ans
	1,3%	+ 0,7 an	5,3 mois	64,2 ans
	1,0%	+ 0,8 an	5,4 mois	64,3 ans
EPR	1,8%	+ 0,5 an	3,3 mois	63,4 ans
	1,5%	+ 0,5 an	3,3 mois	63,4 ans
	1,3%	+ 0,5 an	3,4 mois	63,4 ans
	1,0%	+ 0,5 an	3,5 mois	63,5 ans

Source : projections COR - novembre 2019.

Les ajustements possibles dans la perspective de l'équilibre en 2025 : hausse de la durée d'assurance

Convention	Scénario	Mesure globale ex ante	Mesure concrète (nouveau rythme de progression de la durée d'assurance, par génération, en partant de 41,75 ans pour la génération 1958)	Durée d'assurance cible pour la génération 1963 (42 ans à législation actuelle)
EEC	1,8%	+ 0,3 an	4,8 mois	44,0 ans
	1,5%	+ 0,4 an	4,9 mois	44,0 ans
	1,3%	+ 0,4 an	5,0 mois	44,1 ans
	1,0%	+ 0,4 an	5,3 mois	44,2 ans
TCC	1,8%	+ 0,7 an	10,0 mois	46,2 ans
	1,5%	+ 0,7 an	10,1 mois	46,2 ans
	1,3%	+ 0,7 an	10,2 mois	46,2 ans
	1,0%	+ 0,8 an	10,4 mois	46,3 ans
EPR	1,8%	+ 0,5 an	6,3 mois	44,6 ans
	1,5%	+ 0,5 an	6,4 mois	44,7 ans
	1,3%	+ 0,5 an	6,5 mois	44,7 ans
	1,0%	+ 0,5 an	6,7 mois	44,8 ans

Source : projections COR - novembre 2019.

Les ajustements possibles dans la perspective de l'équilibre en 2025 : AOD+Durée

Convention	Scénario	Mesure globale ex ante	Mesure concrète (hausse de l'AOD et nouveau rythme de progression de la durée d'assurance, par génération, en partant de 41,75 ans pour la génération 1958)	Âge et durée cibles pour la génération 1963 (AOD 62 ans et durée de 42 ans à législation actuelle)
EEC	1,8%	+ 0,3 an	2,0 mois / 1,0 mois	62,8 ans / 42,4 ans
	1,5%	+ 0,4 an	2,1 mois / 1,0 mois	62,9 ans / 42,4 ans
	1,3%	+ 0,4 an	2,1 mois / 1,0 mois	62,9 ans / 42,4 ans
	1,0%	+ 0,4 an	2,2 mois / 1,1 mois	62,9 ans / 42,5 ans
TCC	1,8%	+ 0,7 an	4,2 mois / 2,1 mois	63,8 ans / 42,9 ans
	1,5%	+ 0,7 an	4,3 mois / 2,1 mois	63,8 ans / 42,9 ans
	1,3%	+ 0,7 an	4,3 mois / 2,1 mois	63,8 ans / 42,9 ans
	1,0%	+ 0,8 an	4,4 mois / 2,1 mois	63,8 ans / 42,9 ans
EPR	1,8%	+ 0,5 an	2,7 mois / 1,3 mois	63,1 ans / 42,5 ans
	1,5%	+ 0,5 an	2,7 mois / 1,3 mois	63,1 ans / 42,5 ans
	1,3%	+ 0,5 an	2,8 mois / 1,3 mois	63,2 ans / 42,6 ans
	1,0%	+ 0,5 an	2,8 mois / 1,4 mois	63,2 ans / 42,6 ans

Source : projections COR - novembre 2019.

Les ajustements possibles dans la perspective de l'équilibre en 2025 : instauration d'un âge minimum du taux plein

Convention	Scénario	Mesure globale ex ante	Mesure concrète (hausse de l'AMTP par génération à partir de la génération 1959)	Âge minimal de taux plein cible pour la génération 1963 et après
EEC	1,8%	+ 0,3 an	2,6 mois	63,1 ans
	1,5%	+ 0,4 an	2,7 mois	63,1 ans
	1,3%	+ 0,4 an	2,7 mois	63,1 ans
	1,0%	+ 0,4 an	2,9 mois	63,2 ans
TCC	1,8%	+ 0,7 an	5,4 mois	64,2 ans
	1,5%	+ 0,7 an	5,5 mois	64,3 ans
	1,3%	+ 0,7 an	5,5 mois	64,3 ans
	1,0%	+ 0,8 an	5,6 mois	64,3 ans
EPR	1,8%	+ 0,5 an	3,4 mois	63,4 ans
	1,5%	+ 0,5 an	3,5 mois	63,4 ans
	1,3%	+ 0,5 an	3,5 mois	63,5 ans
	1,0%	+ 0,5 an	3,6 mois	63,5 ans

Source : projections COR - novembre 2019.

Les ajustements possibles dans la perspective de l'équilibre en 2025 : instauration d'un âge minimum du taux plein et baisse de l'AAD

Convention	Scénario	Mesure globale ex ante	Mesure concrète (hausse de l'AMTP et baisse de l'AAD, par génération, générations 1959 et plus)	AMTP et AAD pour la génération 1963
EEC	1,8%	+ 0,3 an	3,0 mois / 3,0 mois	63,2 ans / 65,8 ans
	1,5%	+ 0,4 an	3,0 mois / 3,0 mois	63,3 ans / 65,7 ans
	1,3%	+ 0,4 an	3,1 mois / 3,1 mois	63,3 ans / 65,7 ans
	1,0%	+ 0,4 an	3,3 mois / 3,3 mois	63,4 ans / 65,6 ans
TCC	1,8%	+ 0,7 an	6,1 mois / 5,9 mois	64,6 ans / 64,6 ans
	1,5%	+ 0,7 an	6,2 mois / 5,8 mois	64,6 ans / 64,6 ans
	1,3%	+ 0,7 an	6,2 mois / 5,8 mois	64,6 ans / 64,6 ans
	1,0%	+ 0,8 an	6,3 mois / 5,7 mois	64,6 ans / 64,6 ans
EPR	1,8%	+ 0,5 an	3,9 mois / 3,9 mois	63,6 ans / 65,4 ans
	1,5%	+ 0,5 an	3,9 mois / 3,9 mois	63,6 ans / 65,4 ans
	1,3%	+ 0,5 an	4,0 mois / 4,0 mois	63,7 ans / 65,3 ans
	1,0%	+ 0,5 an	4,1 mois / 4,1 mois	63,7 ans / 65,3 ans

Source : projections COR - novembre 2019.

Les ajustements possibles dans la perspective de l'équilibre en 2025 : désindexation des pensions liquidées

Convention	Scénario	Mesure globale ex ante	Revalorisation annuelle des pensions liquidées	Pension nette en 2025 de l'ensemble des retraités (euros constants, base 100 en 2018)	Pension nette en 2025 des présents/présents (euros constants, base 100 en 2018)
EEC	1,8%	-1,1 pt	+1,2 %	101,3	97,7
	1,5%	-1,1 pt	+1,2 %	101,2	97,6
	1,3%	-1,2 pt	+1,1 %	101,1	97,6
	1,0%	-1,2 pt	+1,1 %	100,9	97,5
TCC	1,8%	-2,3 pt	+0,6 %	98,4	95,4
	1,5%	-2,3 pt	+0,6 %	98,4	95,3
	1,3%	-2,4 pt	+0,5 %	98,3	95,2
	1,0%	-2,4 pt	+0,5 %	98,1	95,2
EPR	1,8%	-1,5 pt	+1,0 %	100,4	97,0
	1,5%	-1,5 pt	+1,0 %	100,4	97,0
	1,3%	-1,5 pt	+1,0 %	100,3	96,9
	1,0%	-1,6 pt	+0,9 %	100,2	96,8

Source : projections COR - novembre 2019.

Les ajustements possibles dans la perspective de l'équilibre en 2025 : hausse des taux de cotisation

Convention	Scénario	Mesure concrète (hausse des taux de cotisation en 2025)	Salaire net en 2025 (euros constants, base 100 en 2018)
EEC	1,8%	+0,7 pt	106,6
	1,5%	+0,7 pt	106,5
	1,3%	+0,7 pt	106,4
	1,0%	+0,8 pt	106,2
TCC	1,8%	+1,4 pt	105,8
	1,5%	+1,5 pt	105,6
	1,3%	+1,5 pt	105,6
	1,0%	+1,5 pt	105,4
EPR	1,8%	+0,9 pt	106,3
	1,5%	+0,9 pt	106,2
	1,3%	+0,9 pt	106,1
	1,0%	+1,0 pt	106,0

Source : projections COR - novembre 2019.

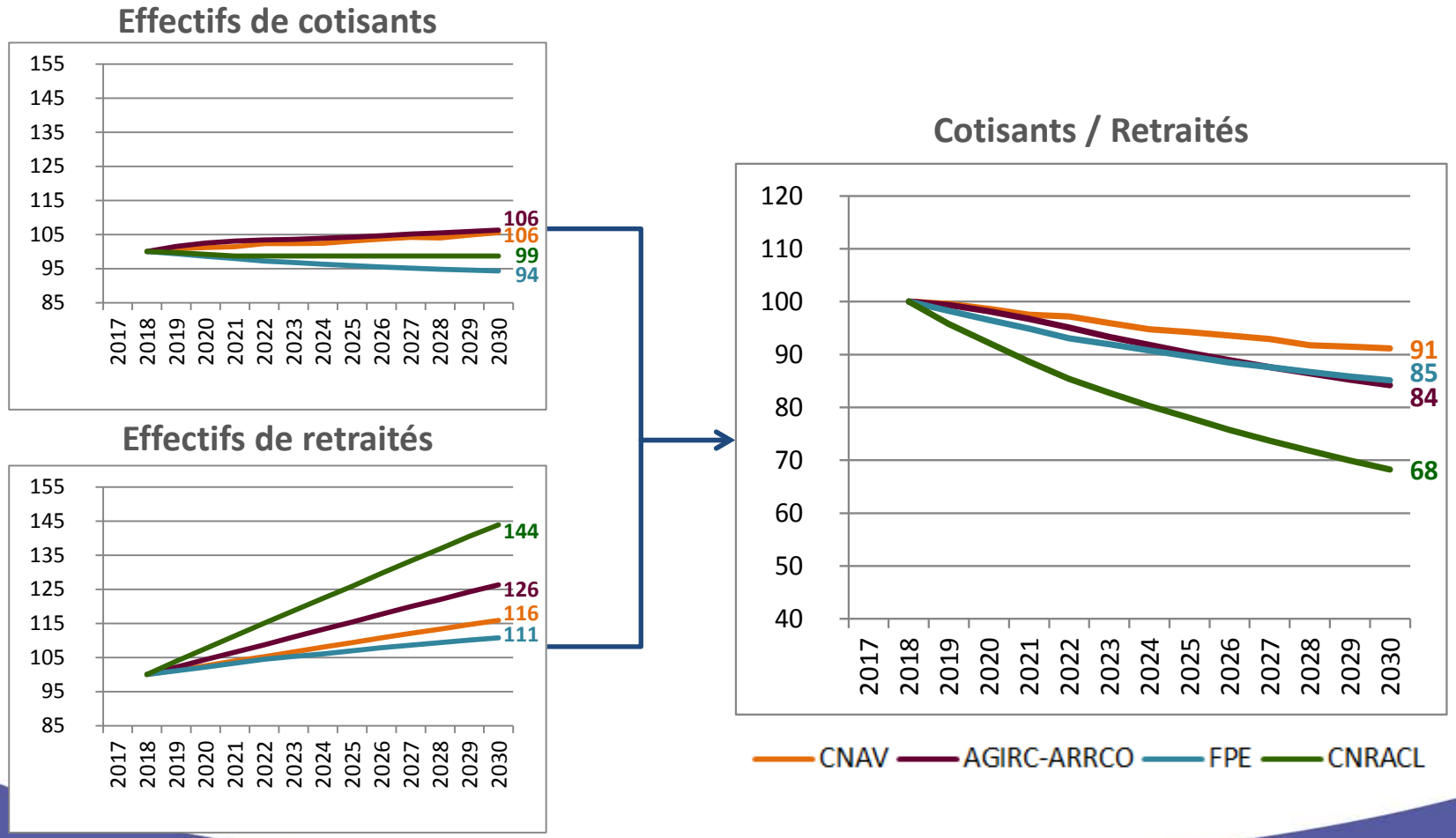
Les effets des mesures d'âge selon les catégories d'assurés

Situation des moins aisés / carrières courtes par rapport aux plus aisés / carrières longues

Mesure	Durée de retraite			Pension moyenne		
	Moins aisés / carrières courtes	Plus aisés / carrières longues	Situation relative	Moins aisés / carrières courtes	Plus aisés / carrières longues	Situation relative
AOD	≈	-	+	≈	+	-
Durée	-	-	≈	-	+	-
AMTP	≈	-	+	≈	+	-
AMTP+AAD	+	-	+	-	+	-

Les résultats des principaux régimes

Évolution du rapport entre les cotisants et les retraités (base 100 en 2018)

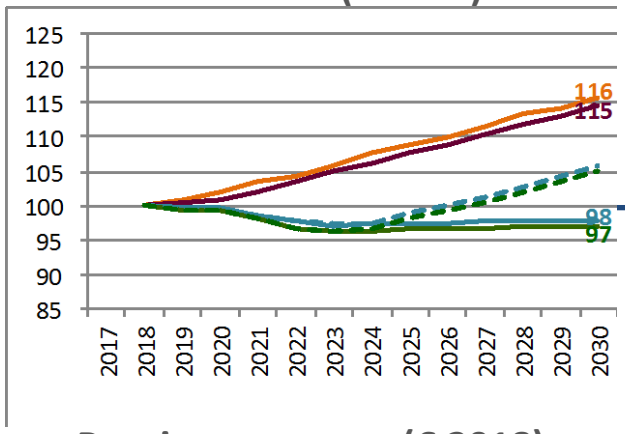


Source : projections COR - novembre 2019.

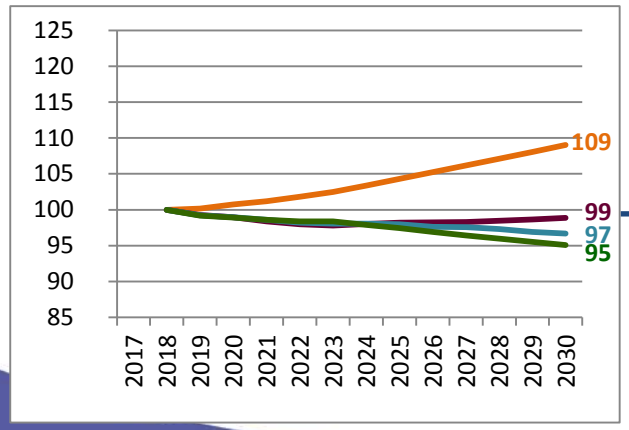
Les résultats des principaux régimes

Évolution de la pension relative au revenu d'activité : illustration sur le scénario 1,3 % (base 100 en 2018)

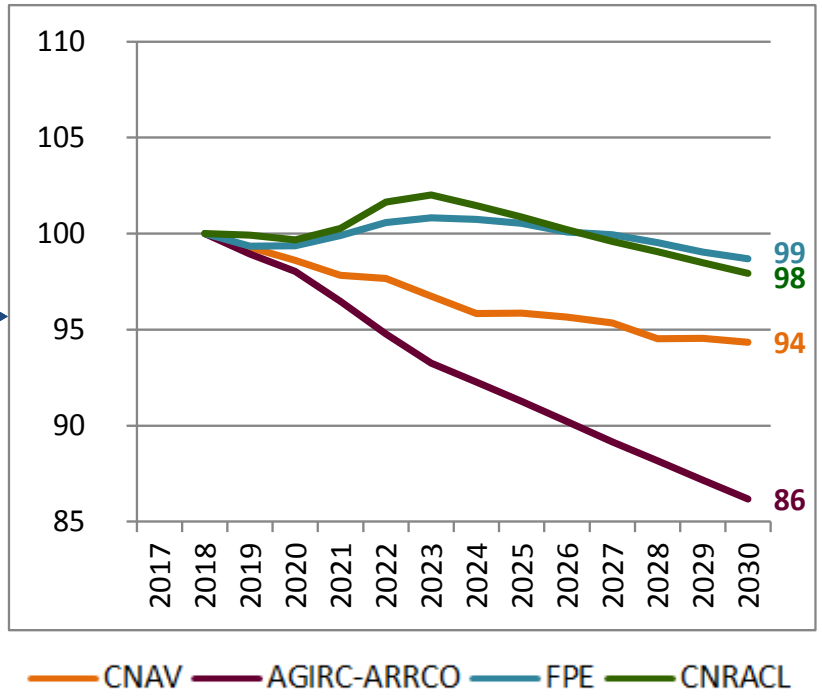
Revenu moyen soumis à cotisations (€ 2018)



Pension moyenne (€ 2018)



Pension relative au revenu d'activité soumis à cotisations



Source : projections COR - novembre 2019.

Les écarts 2016-2019 de solde projeté en 2025 *(convention TCC)*

en 2025	Scénario 1,8%	Scénario 1,5%	Scénario 1,3%	Scénario 1,0%
Solde en part de PIB - projections de juin 2016	**0,0%**	**0,0%**	**0,0%**	**-0,2%**
Changement des hypothèses démographiques *(en point de %)*	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Changement des hypothèses macroéconomiques *(en point de %)*	-0,2	-0,2	-0,2	-0,0
Structure de la masse salariale public / privé *(en point de %)*	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Mesures nouvelles sur les retraites *(en point de %)*	+0,2	+0,1	+0,1	+0,1
Solde en part de PIB - projections de novembre 2019	**-0,6%**	**-0,6%**	**-0,7%**	**-0,7%**

Source : projections COR - novembre 2019.

CONSEIL D'ORIENTATION
DES RETRAITES

Merci de votre attention

Suivez l'actualité et les travaux du COR
sur **www.cor-retraites.fr** et twitter **@COR_Retraites**

CONSEIL D'ORIENTATION
DES RETRAITES

Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030

Rapport du COR – Novembre 2019

© Conseil d’orientation des retraites, Paris 2019

Perspectives des retraites en France à l'horizon 2030
Rapport du COR – Novembre 2019

Le présent rapport a été préparé et rédigé, sous la direction de M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil, par le secrétariat général du COR dont les travaux ont été coordonnés par M^me^ Frédérique Nortier-Ribordy. Y ont contribué l'ensemble des membres du secrétariat général : M. Emmanuel Bretin (secrétaire général), M. Jean-Michel Hourriez (secrétaire général adjoint), M^me^ Anne Lavigne (responsable des études) ainsi que, par ordre alphabétique, M. Christophe Albert, M^me^ Valérie Delavenne, M^me^ Manon Dubois, M^me^ Marie Le Bail et M^me^ Frédérique Nortier-Ribordy.

Il a nécessité la collaboration des services des caisses de retraite et de l'administration, qui ont fourni les données nécessaires à la construction des indicateurs dans des délais particulièrement contraints. Le Conseil d'orientation des retraites les en remercie.

Concernant les caisses de retraite et les gestionnaires (par ordre alphabétique) :

- Fédération AGIRC-ARRCO pour le régime de retraite complémentaire de l'ensemble des salariés du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture
- Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)
- Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)
- Service des retraites de l'État (SRE)

Concernant les administrations (par ordre alphabétique) :

- Direction du Budget (DB),
- Direction générale du Trésor (DG Trésor)
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
- Direction de la Sécurité sociale (DSS)

SOMMAIRE

Synthèse… **5**

Introduction **9**

Partie 1 - Les hypothèses et les conventions retenues **11**

Chapitre 1. Les hypothèses de projection 13

1. Les hypothèses démographiques 13

2. Les hypothèses de population active 14

3. Le contexte économique 15

4. Les hypothèses relatives à l'emploi et aux rémunérations des fonctionnaires 22

5. Les hypothèses règlementaires 24

Chapitre 2. Les indicateurs financiers présentés dans le rapport et les conventions adoptées 27

Partie 2 - Les résultats financiers **31**

Chapitre 1. Les dépenses du système de retraite 33

1. La part des dépenses du système de retraite dans le PIB serait stable, à l'horizon 2030, quel que soit le scénario économique envisagé 33

2. Part des dépenses dans le PIB et effet des réformes passées 35

3. Les déterminants démographiques, économiques et réglementaires des dépenses de retraite 36

4. La sensibilité de la part des dépenses de retraite dans le PIB aux hypothèses retenues 41

Chapitre 2. Les ressources et le solde financier du système de retraite 43

1. L'évolution des ressources du système de retraite et ses déterminants 43

2. L'évolution du solde financier du système de retraite 50

3. La situation patrimoniale nette du système de retraite obligatoire en répartition représente 5,6 % du PIB 54

4. Les résultats par régime 55

5. Synthèse 59

Partie 3 - Les ajustements possibles dans la perspective d'un équilibre en 2025 61

Chapitre 1. Les conditions de retour à l'équilibre financier du système de retraite en 2025 63

1. Les ajustements à effectuer sur chacun des leviers pour équilibrer le système de retraite en 2025 63

2. Présentation d'un éventail de scénarios de mesures permettant d'atteindre l'équilibre financier en 2025 sur chacun des trois leviers 64

3. Les simulations présentées doivent être appréciées au regard de plusieurs précautions méthodologiques 75

Chapitre 2. Les effets d'un relèvement de l'âge de départ à la retraite pour les assurés 77

1. Les effets des mesures d'âge sur la durée de retraite selon les catégories d'assurés 78

2. Les effets des mesures d'âge sur la pension relative 79

3. Les effets des mesures d'âge sur la pension cumulée sur le cycle de vie 79

Annexes… 81

Annexe 1. Les résultats des principaux régimes 83

Annexe 2. Les écarts entre les projections de juin 2016 et celles de novembre 2019 117

Annexe 3. Liste des figures et tableaux 119

Annexe 4. Lettre de saisine du Premier Ministre 121

Annexe 5. Le Conseil d'orientation des retraites 123

Le Gouvernement a souhaité ouvrir une nouvelle phase de concertation avec les partenaires sociaux et les citoyens sur son projet de création d'un système universel de retraite. Dans cette perspective, M. Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire aux retraites, a rendu public le 18 juillet dernier un ensemble de préconisations afin d'alimenter la réflexion et les discussions autour de ce projet. Il recommande notamment que le nouveau système de retraite soit à l'équilibre en 2025, l'année de sa mise en œuvre.

Le Premier Ministre a proposé début septembre que les modalités de convergence vers cet équilibre financier puissent faire l'objet d'une concertation. À cette fin, il a demandé au Conseil d'orientation des retraites d'établir « sur le fondement d'hypothèses et de constats partagés […] un état de la situation financière de notre système actuel de retraite, d'aujourd'hui jusqu'à 2030. »

Ce diagnostic sera complété, « comme le font traditionnellement les rapports du COR, [par] la contribution que pourrait apporter chacun des trois leviers que sont le montant de la pension moyenne, l'âge moyen de départ à la retraite et le taux de prélèvement, au redressement de l'équilibre financier en 2025.

[Ce travail] éclairera le débat sur le recours aux paramètres sous-jacents à l'évolution des âges effectifs de départ à la retraite en indiquant les mesures concrètes qui devraient éventuellement être mises en œuvre pour induire un report de l'âge effectif moyen de départ, et analysera leurs impacts sur les différentes catégories de population. »

À la suite de cette saisine les membres du COR ont adopté le présent rapport. Naturellement sensibles à la confiance dont témoignait la saisine du Premier Ministre, ils ont examiné ce rapport en considérant qu'il était important que le COR soit le lieu où sont établis les diagnostics sur la situation financière de notre système de retraite. Ils considèrent en effet tous qu'un tel diagnostic se doit d'être partagé et, de ce fait, ne peut résulter de simples travaux d'expert, quelle que soit leur qualité, mais doit être élaboré sous le contrôle vigilant de l'ensemble des parties prenantes au débat sur les retraites.

Pour autant, le fait que tous les membres du COR aient adopté ce rapport ne saurait être interprété comme une adhésion de tous à la démarche qui sous-tend cet exercice de diagnostic. Ainsi le fait que le système de retraite présente un déficit en 2025 n'implique pas nécessairement pour tous les membres du COR que celui-ci doive être résorbé à cette échéance par des mesures d'économies. De même, le fait que ce rapport présente l'impact chiffré de potentielles mesures ne signifie pas que celles-ci soient considérées comme opportunes par tous.

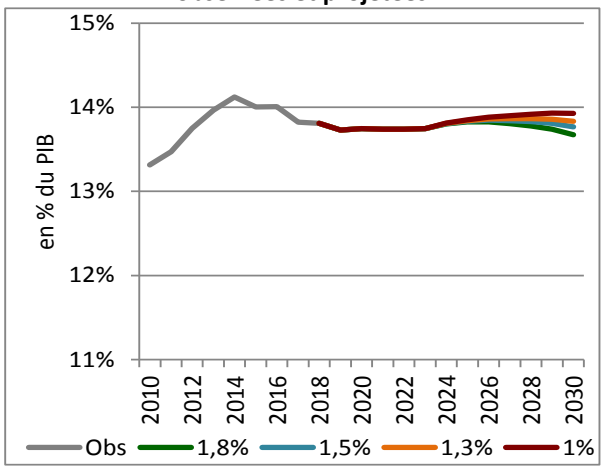
Aussi, il n'appartient pas au Conseil, mais à chacun de ses membres, de se prononcer sur le bien-fondé de l'objectif d'un retour à l'équilibre financier du système de retraite en 2025, et *a fortiori* d'exprimer des recommandations sur les voies et moyens d'y parvenir.

Quelle est la part de la richesse nationale consacrée aux retraites ?

Les dépenses du système de retraite rapportées au PIB mesurent la part de la richesse nationale consacrée aux retraites. Cet indicateur est donc déterminant pour évaluer la soutenabilité financière du système de retraite dans la mesure où il exprime, de manière globale et synthétique, le niveau des prélèvements qu'il faut opérer sur la richesse produite par les actifs pour assurer l'équilibre du système de retraite à législation constante en matière de retraites.

Quel que soit le scénario économique retenu, la part des dépenses de retraite dans le PIB, qui était de 13,8 % en 2018, serait stable ou très proche de son niveau de 2018 sur la période de projection envisagée, c'est-à-dire jusqu'en 2030.

Dépenses du système de retraite en % du PIB observées et projetées



Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR - novembre 2019.

Ce résultat vient appuyer une conclusion importante des travaux du COR des dernières années : grâce notamment aux réformes entreprises depuis près de 30 ans, les dépenses de retraite ne sont plus sur une dynamique non contrôlée et l'évolution de leur part dans le PIB serait maîtrisée tant sur un horizon de 10 ans que de 50 ans.

Ce constat rassurant pour la prochaine décennie résulte de deux évolutions de sens contraires :

1/ Une poursuite du vieillissement de la société française qui tend à augmenter la part des dépenses de retraite dans le PIB en diminuant le nombre de cotisants rapporté à celui des retraités : ce rapport passerait de 1,7 cotisant par retraité de droit direct en 2018 à environ 1,6 en 2030.

2/ Ces évolutions démographiques défavorables seraient quasi compensées par une progression de la pension moyenne de l'ensemble des retraités qui serait moins rapide que celle du revenu d'activité moyen, en raison notamment des mécanismes d'indexation des modes de calcul des retraites reposant sur l'inflation.

Ce diagnostic fondé sur des bases établies et partagées n'épuise toutefois pas le débat public sur la question du dimensionnement du système de retraite et il ne revient pas au COR de porter une appréciation politique sur le niveau atteint par la part des dépenses de retraites dans la richesse nationale. Le Conseil tient à insister sur cette clarification afin que le débat public puisse s'établir sur des bases solides et justes, et non sur des fausses évidences et des discours catastrophistes.

Comment ces dépenses seraient-elles financées à horizon 2030 ?

Les prélèvements pour financer les retraites représentent actuellement 31 % des revenus des actifs. 80 % du financement du système de retraite proviennent de cotisations sociales. Le reste des ressources est constitué d'impôts et taxes affectés (près de 12 %, notamment pour compenser les exonérations de cotisations sur les bas salaires) et d'autres ressources qui proviennent d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale (4 %), des prises en charge de l'État (3 %, pour l'essentiel des subventions d'équilibre de certains régimes spéciaux), ou encore d'autres fonds, tels que le fonds pénibilité (0,8 %).

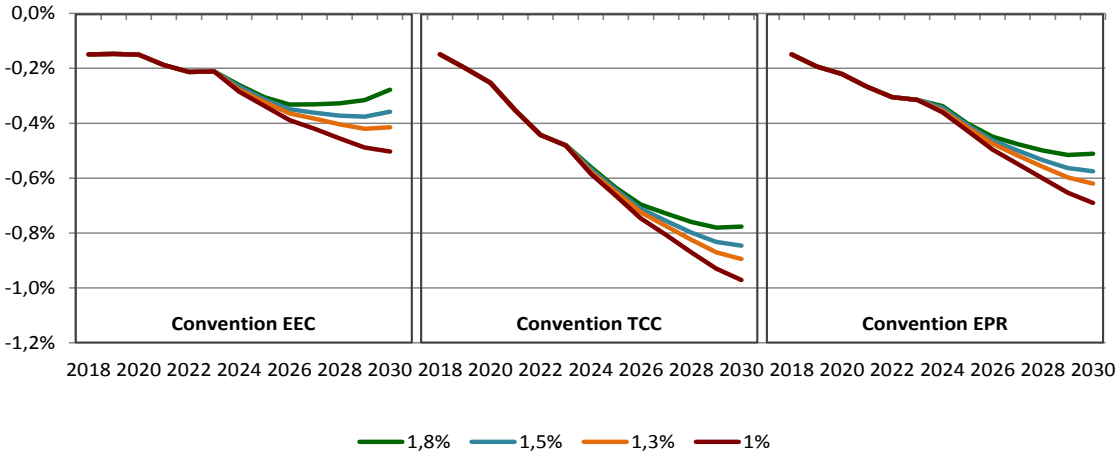
Construire un indicateur de solde suppose de projeter également l'évolution de ces ressources. Cette projection des ressources en part de PIB peut être affectée par plusieurs phénomènes : modification de la structure des emplois entre secteurs privé et public, dès lors qu'ils supportent des taux de cotisation différents ; niveau de compensation des exonérations de cotisation ; dynamique de certaines ressources (notamment les transferts). Ces facteurs sont largement exogènes à la politique des retraites en tant que telle ; raisonner à partir des soldes conduit de fait à s'écarter de la problématique retraite *stricto sensu*.

Par ailleurs, l'évaluation des ressources et du solde du système de retraite est très largement conventionnelle. En effet, dans certains régimes spéciaux (SNCF, RATP, régimes des mines, marins ou encore régime des ouvriers de l'État), les

ressources sont déterminées par les dépenses année après année et l'équilibre financier est assuré par une subvention publique. Il en est de même dans le régime de la fonction publique de l'État, où l'équilibre financier est assuré en dernier ressort par une contribution de l'État en tant qu'employeur. Supposer la reconduction indéfinie de ces contributions et subventions d'équilibre en projection, même si cette hypothèse correspond en pratique au fonctionnement réel de la manière dont s'équilibre le système de retraite, ferait perdre à l'indicateur de solde, au moins de manière partielle, son rôle de lanceur d'alerte. Il ne pourrait en effet jamais y avoir de déséquilibre sur une fraction importante du système de retraite, les régimes équilibrés versant 27 % des dépenses de l'ensemble du système de retraite (pour l'année 2018).

C'est pourquoi, afin d'éclairer au mieux le débat, le COR fait le choix de présenter les ressources et le solde du système de retraite selon trois conventions comptables concernant le régime de la fonction publique de l'État et les autres régimes spéciaux : la convention TCC (pour taux de cotisation constant, *ex*-convention COR), où les taux de cotisation implicites de l'État en tant qu'employeur et les taux de subvention des régimes spéciaux sont figés à leur dernier niveau constaté (ici 2018) ; la convention EPR (équilibre permanent des régimes, *ex*-convention CCSS) consistant à les équilibrer chaque année ; et la convention EEC (effort de l'État constant, *ex*-convention PIB) consistant à stabiliser à sa valeur 2018 la part des ressources affectées à ces régimes dans le PIB.

Soldes du système de retraite en % du PIB observés et projetés



Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR - novembre 2019.

En projection et à l'horizon 2025-2030, le solde financier du système de retraite est assez peu sensible au rythme de croissance des revenus d'activité (i.e. des scénarios économiques) mais dépend de manière cruciale de la convention retenue. Il s'établirait ainsi en 2025 entre 7,9 Md€ constants (convention EEC, scénario 1,8 %) et 17,2 Md€ (convention TCC, scénario 1 %) en 2025, soit entre -0,3 % et -0,7 % du PIB.

Avec la convention EEC, le solde du système de retraite serait donc moins dégradé qu'avec la convention TCC. La convention TCC aboutit en effet à un résultat paradoxal : plus les économies sont importantes en matière de rémunérations des agents publics, plus la masse salariale du secteur public se contracte et plus les ressources affectées au système de retraite sont faibles. Ainsi la maîtrise des dépenses publiques à travers la maîtrise des rémunérations et de l'emploi dans la fonction publique se traduit, du fait de la convention utilisée, par des ressources moindres pour le système de retraite et partant, à une dégradation du solde. Cet effet est neutralisé dans la convention EEC qui suppose un recyclage d'une partie des économies réalisées sur la masse salariale publique et une contribution financière de l'État en tant qu'employeur constante sur la période de projection, supérieure à celle de la convention TCC. Le solde financier du système de retraite apparaît ainsi moins dégradé dans la convention EEC, au prix toutefois d'une dégradation équivalente du budget de l'État.

Au-delà du choix de la convention à retenir concernant le régime de la fonction publique de l'État et les autres régimes spéciaux, les résultats des projections révèlent un solde du système de retraite qui se creuse alors que la part des dépenses dans le PIB reste globalement stable. Cela signifie

que la part des ressources affectées au système de retraite dans le PIB diminue sur la période de projection. Dans toutes les conventions, deux mécanismes expliquent principalement cette évolution.

En premier lieu, le taux de prélèvement global diminuerait en raison de la moindre fréquence au fil du temps des périodes de chômage et d'AVPF – et donc de la diminution des versements de l'UNEDIC et de la CNAF au titre de la prise en charge de cotisations de ces périodes. Ainsi, les ressources destinées spécifiquement au financement des dispositifs de solidarité représenteraient environ 1 % du PIB en 2030 contre 1,2 % en 2018.

En second lieu, la baisse anticipée de la part de la masse salariale de la CNRACL dans la masse totale des rémunérations contribuerait également à faire baisser la part des ressources dans le PIB, la CNRACL ayant un taux de cotisation supérieur à celui du secteur privé.

Au total, l'apparition du besoin de financement du système de retraite sur la période de projection résulterait davantage d'une réallocation des ressources au sein des administrations publiques au détriment de l'assurance vieillesse (*via* des effets de structure liés à la population active et la démographie) qu'à une hausse des dépenses du système qui restent stables en regard du PIB.

Enfin, le solde financier global du système de retraite ne prend pas en compte la dette déjà accumulée par certains régimes, ou transférée à la CADES par le passé, ni, à l'inverse, les réserves détenues par d'autres régimes ou par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR). En 2017, les réserves nettes du système de retraite, tous régimes confondus, étaient évaluées à 5,6 % du PIB. La question de l'utilisation de ces réserves est posée notamment parce que, dans les scénarios économiques les plus favorables, la part des dépenses de retraite dans le PIB commence à diminuer à partir de 2030. Toutefois, ces réserves sont concentrées dans des régimes qui ne connaîtraient pas de besoins de financement à l'horizon 2030.

Les ajustements possibles dans la perspective d'un équilibre en 2025

Comme le COR a l'habitude de le rappeler dans ses rapports, le pilotage du système de retraite peut s'effectuer à partir de trois leviers :

1/ Le niveau moyen de pension de l'ensemble des retraités rapporté au revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi, qui dépend du cadre économique général (notamment de la productivité du travail) mais aussi des règles qui déterminent les montants de pension, notamment des règles qui régissent leur indexation ;

2/ le rapport entre le nombre de cotisants et de retraités, qui dépend lui-même de déterminants démographiques (fécondité, mortalité et solde migratoire) et des comportements d'activité à tous les âges de la vie et du taux de chômage. Ce rapport peut également être influencé par les règles du système de retraite, en particulier celles qui jouent sur les âges effectifs de départ à la retraite ;

3/ et le niveau des prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité (« taux de prélèvement global »), qui dépend des règles relatives aux cotisations et autres prélèvements.

Afin de répondre à la demande du Premier Ministre, ce rapport présente à titre purement illustratif un large éventail de scénarios de réforme qui permettraient d'équilibrer le système de retraite en 2025 en jouant sur ces trois leviers. Ces mesures recouvrent :

- une hausse de cotisations ;
- une sous-indexation des pensions liquidées ;
- et plusieurs mesures dites « d'âge » visant à décaler l'âge effectif moyen de départ à la retraite des assurés : un report de l'âge d'ouverture des droits ; un allongement de la durée d'assurance ; une combinaison de ces deux mesures ; la création d'un âge minimal pour le taux plein ; et enfin l'association d'un âge minimal du taux plein et d'une baisse de l'âge d'annulation de la décote.

Cette présentation à partir d'exemples concrets ne signifie pas pour autant que ces mesures soient considérées comme opportunes par tous les membres du COR.

Par ailleurs, les résultats présentés doivent être interprétés avec prudence, car tous les scénarios n'ont pu faire l'objet d'une analyse systématique avec un modèle de microsimulation et certains ont été obtenus par extrapolation linéaire. Ils visent essentiellement à indiquer des ordres de grandeur afin de donner des repères pour le débat public.

De surcroît, les résultats sont présentés à partir d'une modélisation comptable qui n'inclut pas les effets de bouclage macroéconomique.

Introduction

Le Gouvernement a souhaité ouvrir une nouvelle phase de concertation avec les partenaires sociaux et les citoyens sur son projet de création d'un système universel de retraite. Dans cette perspective, M. Jean-Paul Delevoye, Haut-Commissaire aux retraites, a rendu public le 18 juillet dernier un ensemble de préconisations afin d'alimenter la réflexion et les discussions autour de ce projet. Il recommande notamment que le nouveau système de retraite soit à l'équilibre en 2025, l'année de sa mise en œuvre.

Le Premier Ministre a proposé début septembre que les modalités de convergence vers cet équilibre financier puissent faire l'objet d'une concertation. À cette fin, il a demandé au Conseil d'orientation des retraites d'établir « sur le fondement d'hypothèses et de constats partagés […] un état de la situation financière de notre système actuel de retraite, d'aujourd'hui jusqu'à 2030. »

Ce diagnostic sera complété, « comme le font traditionnellement les rapports du COR, [par] la contribution que pourrait apporter chacun des trois leviers que sont le montant de la pension moyenne, l'âge moyen de départ à la retraite et le taux de prélèvement, au redressement de l'équilibre financier en 2025.

[Ce travail] éclairera le débat sur le recours aux paramètres sous-jacents à l'évolution des âges effectifs de départ à la retraite en indiquant les mesures concrètes qui devraient éventuellement être mises en œuvre pour induire un report de l'âge effectif moyen de départ, et analysera leurs impacts sur les différentes catégories de population. »

À la suite de cette saisine, les membres du COR ont adopté le présent rapport. Naturellement sensibles à la confiance dont témoignait la saisine du Premier Ministre, ils ont examiné ce rapport en considérant qu'il était important que le COR soit le lieu où sont établis les diagnostics sur la situation financière de notre système de retraite. Ils considèrent tous en effet qu'un tel diagnostic se doit d'être partagé et, de ce fait, ne peut résulter de simples travaux d'expert, quelle que soit leur qualité, mais doit être élaboré sous le contrôle vigilant de l'ensemble des parties prenantes au débat sur les retraites.

Pour autant, le fait que tous les membres du COR aient adopté ce rapport ne saurait être interprété comme une adhésion de tous à la démarche qui sous-tend cet exercice de diagnostic. Ainsi le fait que le système de retraite présente un déficit en 2025 n'implique pas nécessairement pour tous les membres du COR que celui-ci doive être résorbé à cette échéance par des mesures d'ajustements. De même, le fait que ce rapport présente l'impact chiffré de potentielles mesures ne signifie pas que celles-ci sont considérées comme opportunes par tous les membres du COR.

Aussi, il n'appartient pas au Conseil, mais à chacun de ses membres, de se prononcer sur le bien-fondé de l'objectif d'un retour à l'équilibre financier du système de retraite en 2025, et *a fortiori* d'exprimer des recommandations sur les voies et moyens d'y parvenir.

Pour ce nouveau rapport, il a été procédé à une actualisation de l'exercice complet de projection réalisé par l'ensemble des régimes en 2017 à partir des hypothèses économiques 1/ de court terme sous-jacentes aux lois financières actuellement en discussion au Parlement et 2/ de moyen terme qui s'appuient sur les quatre scénarios du COR retenus depuis 2017.

Malgré le délai très court qui lui a été imparti, le Conseil a pu bénéficier pour l'actualisation des projections financières de l'appui des principaux régimes de retraite (CNAV, AGIRC-ARRCO, régime de la fonction publique de l'État et CNRACL), et plus largement pour la préparation de ce rapport de la collaboration des administrations concernées.

Ont ainsi participé à cet exercice, la Direction du Budget, la Direction générale du Trésor et la Direction de la Sécurité sociale pour articuler les projections de long terme avec les prévisions pluriannuelles réalisées dans le cadre des lois financières, et la Direction des Recherches, de l'Évaluation et des Études Statistiques, en particulier sur la caractérisation des mesures d'âge décrites en partie 3.

Le rapport s'organise autour de trois parties.

La **première partie** présente les hypothèses démographiques, économiques et réglementaires qui sous-tendent cet exercice. Elle revient ensuite sur les conventions retenues, notamment en ce qui concerne les ressources des régimes spéciaux (y compris celui de la fonction publique de l'État) équilibrés financièrement par l'État. Ces conventions déterminent en grande partie le regard porté sur l'équilibre financier du système de retraite.

La **seconde partie** décrit les perspectives financières du système de retraite à l'horizon 2030. Les dépenses du système de retraite, qui mesurent la part de la richesse nationale consacrées aux retraites, sont d'abord présentées dans le chapitre 1. Puis, le chapitre 2 décrit les évolutions des ressources et du solde du système de retraite selon trois conventions comptables. Un focus sur les principaux régimes de retraite (CNAV, AGIRC-ARRCO, régime de la fonction publique de l'État et CNRACL) est également effectué, conformément à la demande formulée par le Premier Ministre.

La **troisième partie** examine les leviers de pilotage du système de retraite à l'horizon 2025 et décline les mesures concrètes à mettre en œuvre pour équilibrer le système de retraite à cet horizon. Conformément à la lettre de saisine, elle revient sur l'effet d'un relèvement de l'âge effectif moyen de départ à la retraite sur les différentes catégories d'assurés (femmes-hommes ou encore selon les niveaux de pension).

Partie 1 - Les hypothèses et les conventions retenues

Cette première partie présente les hypothèses démographiques, économiques et réglementaires dans lesquelles s'inscrit cet exercice de projection du COR (chapitre 1). Elle précise notamment les hypothèses spécifiques retenues pour la masse salariale publique.

À la différence des rapports annuels du COR, l'horizon de projection retenu pour cet exercice est un horizon de moyen terme : à la demande du Premier Ministre, les perspectives financières sont présentées à l'horizon 2030, tandis que les contributions que pourraient apporter les leviers nécessaires à l'équilibre du système de retraite sont appréciées en 2025. Les perspectives de court terme font ainsi l'objet d'une attention plus forte que lors des précédents exercices de projection, qui s'attachaient à observer les effets de moyen et long terme et n'insistaient pas sur les résultats détaillés des premières années de la période de projection.

Ensuite, les incertitudes sur les perspectives économiques justifient d'envisager plusieurs scénarios de projection. En ce domaine, le COR ne prétend pas présenter des prévisions économiques. Même à l'horizon 2030, cette démarche serait vaine tant l'incertitude est importante. Son ambition est avant tout de présenter des scénarios suffisamment contrastés et raisonnables afin de balayer un large éventail des possibles et d'éclairer le débat sur les évolutions futures du système de retraite français. Le choix des divers scénarios présentés dans ce rapport est le fruit d'une discussion et d'un consensus entre les membres du COR. Aucun des scénarios n'est privilégié par le COR.

Les projections sont réalisées à législation inchangée, moyennant une convention concernant l'évolution des contributions et subventions de l'État visant à équilibrer les régimes spéciaux de retraite. Le chapitre 2 revient sur ces conventions et sur le regard qu'il est possible de porter sur l'équilibre financier du système de retraite.

Chapitre 1. Les hypothèses de projection

Le système de retraite dépend non seulement de la réglementation applicable en matière de retraite mais aussi du cadre démographique et économique dans lequel il s'inscrit. L'évolution de la population détermine le nombre de personnes en âge de travailler et celui des personnes en âge d'être retraitées. Les comportements d'activité et le chômage déterminent le nombre de cotisants du système et la productivité du travail détermine le niveau des salaires et, partant, les masses de cotisation.

1. Les hypothèses démographiques

Les hypothèses démographiques sous-jacentes aux scénarios économiques des projections du COR sont actuellement celles du scénario démographique central des projections 2016 de l'INSEE.

La fécondité est supposée s'établir à 1,95 enfant par femme qui constitue le scénario central de l'INSEE. Les données (provisoires) observées sur les trois dernières années placent cependant la fécondité sur le sentier bas des projections démographiques de l'INSEE (soit 1,8 enfant par femme à compter de 2020). À l'horizon 2030, cet infléchissement, s'il devait perdurer, n'a toutefois pas d'impact sur les résultats, le déficit de naissances n'ayant aucun impact sur la population active à venir à cet horizon.

La mortalité continuerait quant à elle de baisser, ce qui se traduirait notamment par des gains d'espérance de vie à 60 ans de 2 ans entre 2016 et 2030 pour les hommes et de 1,4 an pour les femmes dans le cadre du scénario central de l'INSEE. Il faut noter qu'entre 2014 et 2018, le rythme des gains d'espérance de vie à 60 ans s'est ralenti. Toutefois, les projections du COR restent construites sur la base du scénario central tout en tenant compte de la plus forte mortalité observée ces dernières années, qui placeraient ces hypothèses sur le « sentier bas » de l'INSEE.

Enfin, le solde migratoire[1] est fixé à + 70 000 personnes par an sur la période de projection. Selon les données provisoires de l'INSEE, il aurait été en moyenne de + 58 000 entre 2016 et 2018 et la dernière année observée de façon définitive – 2014 – fait état d'une forte baisse puisque le solde migratoire s'établit à 30 000 entrées nettes[2]. Cependant son évolution demeure très heurtée d'une année sur l'autre.

Si les tendances observées ces dernières années sur la mortalité et le solde migratoire devaient se poursuivre, les effectifs de retraités (en particulier hommes) devraient être moins importants ainsi que les effectifs de cotisants par rapport aux projections présentées ici.

[1] Le solde migratoire est la différence entre le nombre de personnes qui sont entrées sur le territoire et le nombre de personnes qui en sont sorties au cours d'une année.

[2] Ce solde est calculé comme la différence entre la population au 1er janvier 2015 et celle au 1er janvier 2014, de laquelle on retranche le solde naturel (naissances – décès).

Tableau 1.1 - Hypothèses démographiques centrales de l'INSEE en 2018

Fécondité (indice conjoncturel)	Espérance de vie à 60 ans		Solde migratoire (annuel)
	Femmes	Hommes	
1,95 enfant par femme sur toute la période de projection	28 ans en 2018 29,2 ans en 2030	23,5 ans en 2018 25,2 ans en 2030	+ 70 000 personnes sur toute la période de projection

Sources : INSEE, projections démographiques 2016.

Au final, la population française s'accroît et vieillit sur toute la période de projection. En 2030, par rapport à 2020, la France compterait 2,5 millions d'habitants supplémentaires. Les moins de 20 ans seraient moins nombreux de 386 000 personnes, les 20-64 ans plus nombreux de 108 000 personnes, et l'essentiel de la hausse de la population serait concentrée sur les 65 ans et plus (+2,7 millions de personnes).

2. Les hypothèses de population active

S'agissant de la population active (en emploi ou au chômage), les projections du COR s'appuient sur le scénario central des projections de population active de l'INSEE[3], qui reposent elles-mêmes sur les projections démographiques 2016 de l'INSEE.

Le nombre de personnes actives devrait progresser de 125 000 en moyenne par an entre 2010 et 2020 en raison principalement de la hausse de l'activité des seniors liée au recul de l'âge de départ à la retraite[4], qui a fait plus que contrecarrer les effets du départ progressif à la retraite des générations du *baby-boom*. Selon le scénario central de l'INSEE, ce rythme ralentirait dans le futur : en moyenne annuelle, le nombre de personnes actives progresserait de 55 000 par an entre 2020 et 2030. Au total, le nombre de personnes actives passerait de 28,8 millions de personnes en 2010 à 30 millions en 2020 et 30,6 millions en 2030.

Le taux d'activité des jeunes âgés de 15 à 24 ans serait relativement stable par rapport à son niveau actuel : il se situerait à 37 % en 2030 (contre 37,7 % en 2010).

Le taux d'activité des 25-54 ans atteindrait 88,1 % en 2030, contre 87,7 % en 2010, soit une quasi-stabilité malgré la progression des taux d'activité féminins. La participation des femmes au marché du travail est toutefois supposée rester moins fréquente que celle des hommes dans ces tranches d'âges.

[3] Koubi M. et Marrakchi A., « Projections à l'horizon 2070 : une hausse moins soutenue du nombre d'actifs », *Insee Première n°1646, mai 2017.*

[4] La progression de la population active est également due à l'augmentation de l'activité féminine et, dans une moindre mesure, de celle des jeunes.

Enfin, le taux d'activité des 55-64 ans augmenterait sensiblement, de 42,6 % en 2010 à 64,2 % en 2030. Celui des 60-64 ans augmenterait du fait des réformes des retraites qui reculent les âges de départ à la retraite et passerait de 19,2 % en 2010 à 40,4 % en 2020 puis 52,1 % en 2030. Mais les réformes ont également des effets indirects sur le taux d'activité des 55-59 ans en incitant les salariés de cette tranche d'âge ou leurs employeurs à un maintien prolongé en emploi (« effet horizon »)[5] et des effets directs pour les catégories pouvant partir plus tôt à la retraite, telles que les catégories actives de fonctionnaires. Le taux d'activité de cette tranche d'âge serait de 76,1 % en 2030 contre 75,2 % en 2020 et 64,8 % en 2010.

Figure 1.1 - Taux d'activité observés et projetés par genre et par âge (en %)

Figure 1.2a - Femmes

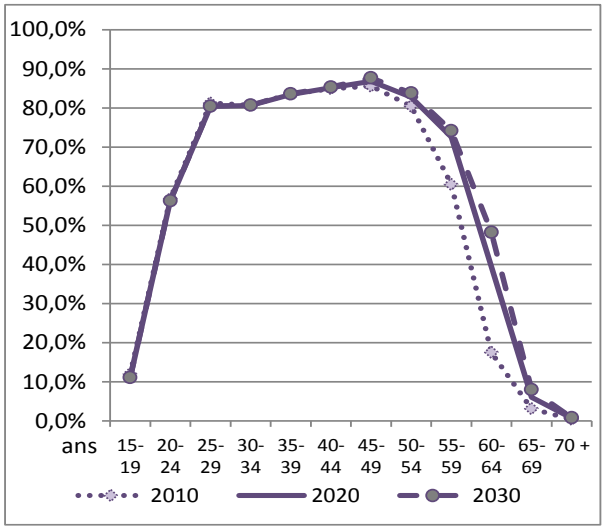
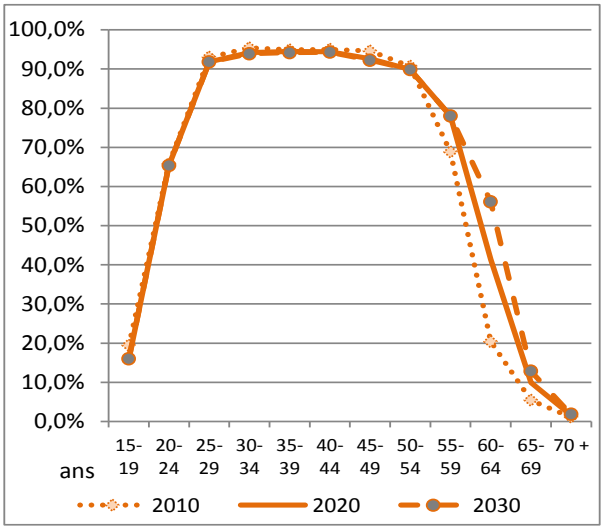


Figure 1.2b – Hommes



Champ : population des ménages de 15 ans ou plus en âge courant ; France entière.
Source : INSEE, projections de population active 2016-2070.

3. Le contexte économique

3.1 Les hypothèses retenues

La projection débute à partir de la dernière année connue, ici 2018. Les scénarios économiques sur lesquels reposent les projections se fondent ensuite sur une trajectoire commune de 2019 à 2023, qui est alignée sur les hypothèses retenues par le gouvernement dans les lois financières pour 2020.

Par rapport aux prévisions du programme de stabilité d'avril 2019 qui servaient de base au précédent exercice de projection, les prévisions de croissance ont été revues légèrement à la baisse (-0,1 point en 2020 et 2021). Les hypothèses de croissance potentielle n'ont pas été révisées.

[5] Aubert P. (2011), « L'effet horizon : de quoi parle-t-on ? », document n° 6 de la séance du COR du 4 mai 2011.

Tableau 1.2 – Croissance du PIB et écart de production à l'horizon 2023

	Taux, en %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
INSEE, comptes nationaux Mai 2019	Croissance effective	1,1	1,1	2,3	**1,7**					
Projet de loi de finances et projet de loi de financement de la Sécurité sociale Septembre 2019	Croissance effective	1,1	1,1	2,3	1,7	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4
	Croissance potentielle	1,2	1,1	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35	1,35
	Écart de production (% PIB)	-1,5	-1,5	-0,5	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2
Programme de stabilité 2019-2022 Avril 2019 (Rapport annuel COR juin 2019)	Croissance effective	1,1	1,2	2,2	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	
	Croissance potentielle	1,1	1,20	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35	
	Écart de production (% PIB)	-1,5	-1,5	-0,6	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,1	

Note : le PIB potentiel correspond au PIB qui résulte du seul jeu des facteurs d'offre : il dépend à la fois des quantités de facteurs de production (travail et capital) et des gains d'efficacité réalisés par les entreprises (progrès techniques et/ou organisationnels). L'écart de production (ou « output gap ») est la mesure de l'écart entre ces deux grandeurs, il s'explique par l'utilisation partielle (en cas d'écart négatif) ou par une surutilisation (en cas d'écart positif) des facteurs de production disponibles.
Champ : France entière.
Sources : INSEE, comptes nationaux, Projet de Loi de Finances et Projet de Loi de Financement de la Sécurité Sociale 2020 et Programme de stabilité 2019-2022 d'avril 2019.

À long terme, la croissance du PIB dépend de celle de la population active et du taux de chômage (donc de l'emploi), mais aussi des gains de productivité du travail par tête[6]. L'évolution de la population active étant commune à tous les scénarios, les scénarios et variantes examinés se distinguent par leurs hypothèses de taux de chômage et de rythme de croissance de la productivité du travail. Les hypothèses de productivité du travail ont un impact sur la situation financière du système de retraite nettement plus marqué que l'hypothèse de taux de chômage[7].

Ainsi les résultats des projections sont d'abord déclinés selon quatre scénarios de gains de productivité horaire du travail de long terme (scénario 1 %, scénario 1,3 %, scénario 1,5 % et scénario 1,8 %) associés à un taux de chômage à terme de 7 %.

Pour apprécier la sensibilité des résultats des projections à l'hypothèse de chômage, deux variantes sont également étudiées : l'hypothèse de 4,5 % de taux de chômage à terme (associée au scénario 1,8 %) et l'hypothèse conventionnelle d'un taux de chômage durablement élevé, au niveau de 10 % à partir de 2032 (associée au scénario 1 %).

À moyen terme, c'est-à-dire entre 2024 et 2030, la DG Trésor a élaboré pour ce rapport quatre scénarios afin de faire converger le scénario de court terme vers les quatre cibles de long terme retenues par le COR[8]. Ces trajectoires sont obtenues à l'aide de deux types de convergence :

[6] La croissance du PIB est alors égale au produit de la croissance de la productivité apparente du travail par tête et de celle de l'emploi (ou de la population active, lorsque le taux de chômage est stable), qui convergent progressivement entre 2024 et 2032 vers leur cible de long terme.
[7] Voir les documents n° 9 et n° 10 de la séance du COR du 27 janvier 2016.
[8] La convergence vers les cibles de long terme s'opère en 2032.

- la convergence des gains de productivité potentiels et du taux de chômage structurel vers leurs niveaux de long terme, ce qui définit une trajectoire de PIB potentiel ;
- et une force de rappel conjoncturelle, la convergence du PIB effectif vers le PIB potentiel, conduisant à annuler l'écart de production entre les deux.

Tableau 1.3 – Hypothèses de long terme dans les scénarios et variantes du COR

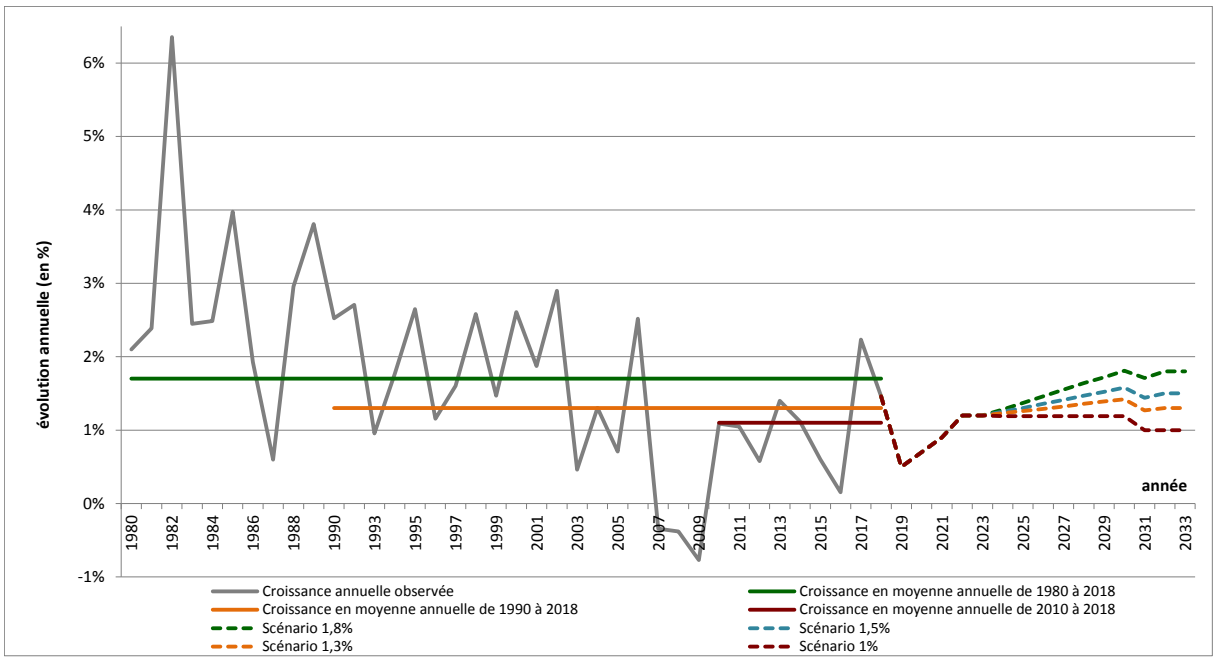
	Croissance annuelle de la productivité du travail (valeurs de long terme atteintes à partir de 2032)			
Taux de chômage	**1,0 %**	**1,3 %**	**1,5 %**	**1,8 %**
7 %	Scénario 1%	Scénario 1,3%	Scénario 1,5%	Scénario 1,8%
4,5 % et 10 %	Variante [10%-1,0%]			Variante [4,5%-1,8%]

Source : hypothèses COR 2019.

Les cibles de long terme des scénarios 1 %, 1,3 %, 1,5 % et 1,8 % définissent un éventail des possibles jugé suffisamment large pour apprécier les perspectives des retraites en France. Les rythmes tendanciels de croissance de la productivité apparente du travail ont ainsi ralenti depuis le début des années 1980 et particulièrement depuis 2008.

L'hypothèse la plus favorable correspond à la croissance de la productivité horaire sur longue période (1980-2018), la moins favorable correspond à la période d'après crise (2010-2018). L'hypothèse intermédiaire (1,3 %) reflète, quant à elle, la croissance de la productivité sur la période 1990-2018.

Figure 1.2 – Taux de croissance annuels de la productivité horaire du travail observés puis projetés



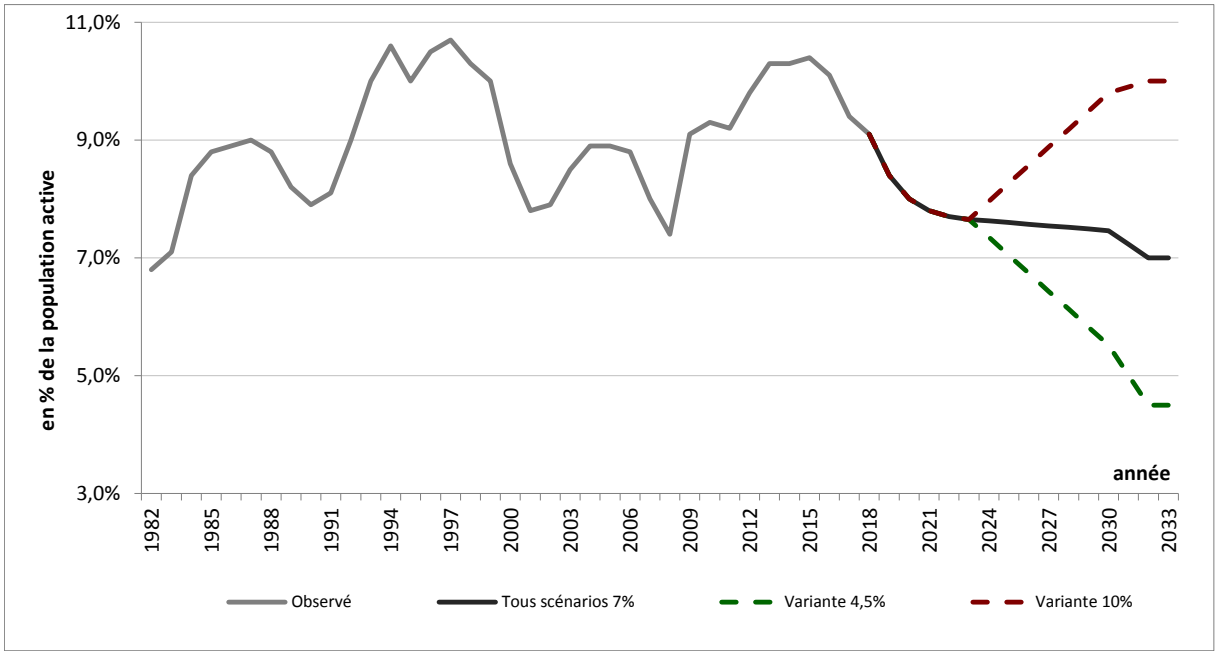
Note : à partir de 2032, la croissance de la productivité du travail est supposée constante jusqu'en 2070 dans tous les scénarios et variantes.
Champ : France entière.
Sources : INSEE, comptes nationaux ; scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2019.

Le taux de chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT) est revenu en 2018 à 9,1 % de la population active, qui était le niveau atteint en moyenne en 2009. Il est de 8,5 % au deuxième trimestre 2019[9].

La cible de taux de chômage de 7 % correspond au point bas du taux de chômage constaté dans les années 2000 avant les crises de 2002 et surtout de 2008. La cible de 10 % correspond au taux de chômage observé lors des crises tandis que celui de 4,5 % est conservé depuis le premier rapport du COR, notamment dans une optique de suivi des résultats au fil des rapports.

[9] Champ : France entière.

Figure 1.3 – Taux de chômage observé puis projeté



Note : moyenne des taux de chômage trimestriels (corrigés des variations saisonnières) de chaque année. Après 2032, les taux de chômage sont supposés constants jusqu'en 2070 dans tous les scénarios et variantes.
Champ : France entière.
Sources : INSEE, enquête Emploi ; scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2019.

3.2 La croissance du PIB

Compte tenu de ce jeu d'hypothèses, entre 2021 et 2025, le rythme annuel moyen de croissance du PIB serait de 1,4 % quel que soit le scénario de long terme, après avoir été de 1,7 % entre 2016 et 2020. Il varierait entre 1,4 % (scénario 1%) et 1,9 % (scénario 1,8 %) entre 2026 et 2030.

Tableau 1.4 – Taux de croissance annuels moyens de la population active et du PIB en volume par tranche quinquennale

Rythme annuel de croissance moyen	2010-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030
PIB scénario 1,8%	1,0%	1,7%	1,4%	1,9%
PIB scénario 1,5%			1,4%	1,8%
PIB scénario 1,3%			1,4%	1,6%
PIB scénario 1%			1,4%	1,5%
Population active	0,6%	0,3%	0,1%	0,2%

Champ : France entière.
Sources : INSEE, comptes nationaux ; scénarios DG Trésor pour les hypothèses COR 2019.

Par rapport aux hypothèses retenues pour le rapport de juin 2019, les trajectoires de croissance effective ont été légèrement revues à la baisse : le PIB en volume serait moins élevé de 0,4 % en 2030 par rapport à celui qui était prévu en juin 2019 dans le scénario 1,8 % et serait nul pour le scénario 1 %.

Au total, entre les scénarios 1,8 % et 1 %, la différence en termes de niveau de PIB serait de 2 % à l'horizon 2030. La différence d'emploi serait nulle, l'hypothèse de taux de chômage étant la même quel que soit le scénario (cible de 7 %).

3.3 Les liens entre croissance de la productivité du travail et croissance des revenus d'activité

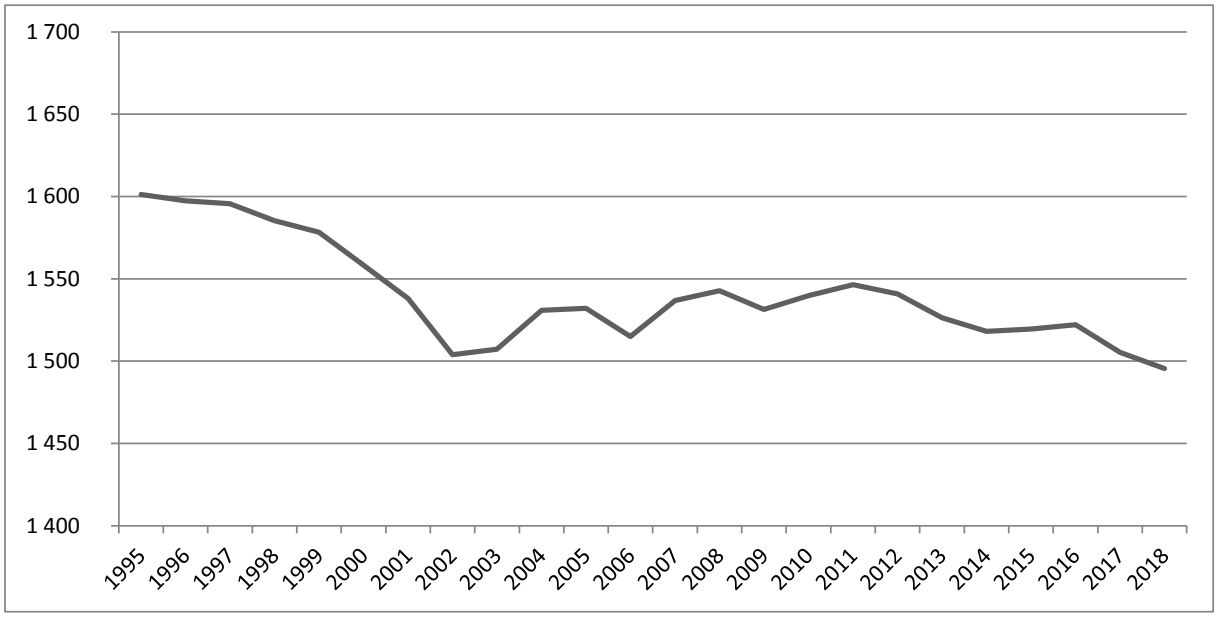
Dans les scénarios présentés par le COR, l'évolution de la productivité horaire du travail détermine l'évolution de la rémunération par tête. Ce lien est établi car il est fait l'hypothèse que la durée du travail et le partage entre le capital et le travail seront stables.

a) La durée travaillée

La productivité horaire apparente du travail rapporte la richesse créée aux heures de travail. La productivité apparente du travail par tête est calculée en considérant le nombre de personnes en emploi. Lorsque le nombre d'heures travaillées par personne en emploi est stable, les productivités apparentes du travail par heure travaillée et par tête évoluent au même rythme.

En projection, la durée moyenne travaillée est supposée stable dans le prolongement de ce qui est observé ces dernières années, après la mise en place de la réduction du temps de travail. À partage capital/travail inchangé, si le temps de travail des personnes en activité devait diminuer, le revenu d'activité par tête augmenterait moins que la productivité horaire, et inversement si le temps de travail était supposé augmenter. Le niveau des ressources des régimes de retraite diminuerait ou augmenterait d'autant.

Figure 1.4 – Durée moyenne annuelle du travail, en heures



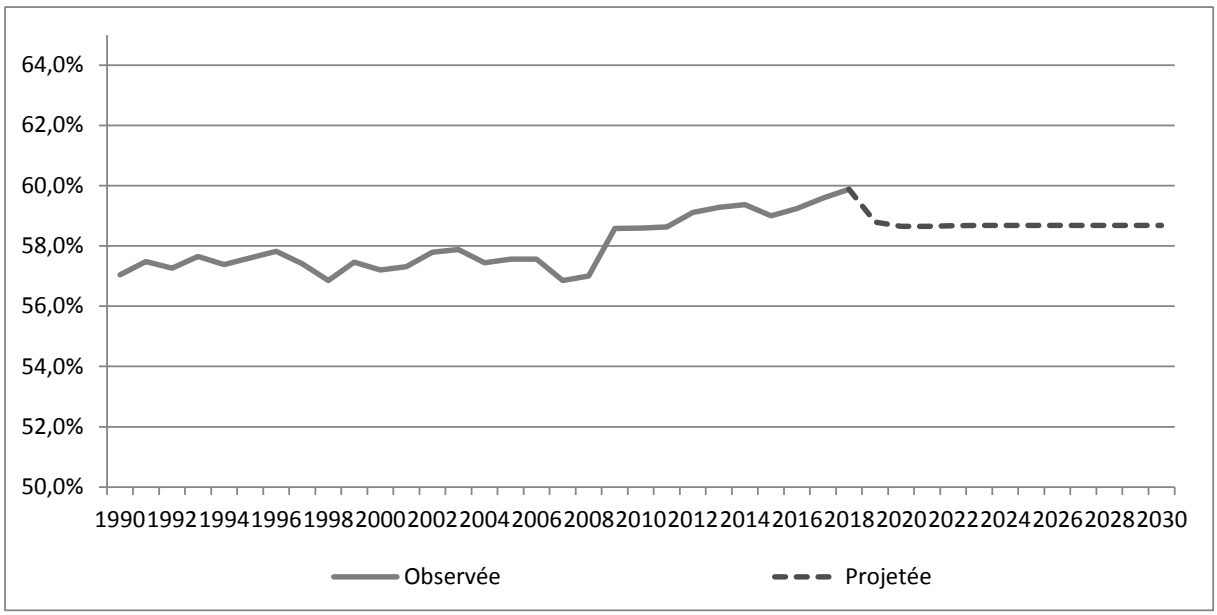
Note : volume total d'heures travaillées rapporté à l'emploi intérieur total en nombre de personnes.
Champ : France entière.
Source : INSEE, comptes nationaux.

b) Le partage des gains de productivité

L'hypothèse d'un partage stable entre capital et travail est globalement vérifiée en France même si la part du travail a légèrement augmenté suite à la crise de 2008[10]. La baisse observée en 2019 proviendrait de la transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations employeurs sur les bas salaires et le partage entre capital et travail serait ensuite stabilisé en projection.

[10] À cet égard, la stabilité de la part des salaires dans la valeur ajoutée, si elle est attestée en France, ne se vérifie pas dans d'autres pays. Voir G. Stephan, La déformation du partage de la valeur ajoutée aux États-Unis, Trésor-Éco n° 216, février 2018. Voir également G. Cette, L. Koehl & T. Philippon, Labor shares in some advanced economics, WP n°727 de la Banque de France

Figure 1.5 – Partage de la valeur ajoutée par tête (rémunération moyenne des salariés / valeur ajoutée moyenne par salarié)



Note : le dénominateur est égal à la valeur ajoutée de l'ensemble des branches. En revanche, il n'est pas tenu compte des revenus mixtes des entreprises individuelles, dont le partage entre rémunération du facteur capital et rémunération du facteur travail est délicat. Les évolutions du partage de la valeur ajoutée seraient similaires, en ajoutant aux rémunérations des salariés (y compris cotisations patronales) l'intégralité des revenus mixtes.
Champ : France entière.
Source : calculs SG-COR 2019 à partir des comptes nationaux de l'INSEE et du PLF2020.

4. Les hypothèses relatives à l'emploi et aux rémunérations des fonctionnaires

Les ressources, et par conséquent l'équilibre du système de retraite, sont particulièrement sensibles au partage de la masse salariale entre secteurs public et privé du fait du différentiel de taux de cotisation employeur qui existe entre les régimes de la fonction publique et les régimes des salariés du secteur privé[11], et parce que les cotisations et les pensions sont calculées sur la base des traitements indiciaires hors primes pour les fonctionnaires. Cette sensibilité est toutefois plus ou moins importante selon la convention retenue pour faire évoluer les ressources de ces régimes en projection[12].

Les hypothèses retenues dans le rapport en matière d'emploi et de rémunérations des fonctionnaires ont été établies par le gouvernement et révisées par rapport aux projections présentées précédemment dans les rapports annuels du COR de juin 2018 et juin 2019.

[11] En 2019, le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires de l'État au CAS Pensions est de 74,28 % pour les civils et 126,07 % pour les militaires ; il est de 30,65 % à la CNRACL contre 16,46 % à la CNAV et l'AGIRC-ARRCO pour un salarié du secteur privé sous le plafond de la Sécurité sociale.
[12] Voir le chapitre 2 de cette partie.

S’agissant de l’évolution des effectifs dans la fonction publique, les hypothèses prennent en compte la révision récente de l’objectif initialement annoncé d’une réduction de 120 000 postes d’agents publics d’ici 2022, répartie entre 50 000 agents de l’État (hors Orange et La Poste) et 70 000 agents des collectivités territoriales et hospitalières.

L’objectif de baisse du nombre d’agents publics de l’État (hors Orange et La Poste) a été ramené de -50 000 à -10 500 sur le quinquennat, ce qui équivaut à une révision à la hausse de +39 500 des effectifs d’agents de l’État projetés en 2022. Cependant, compte tenu de la présence de contractuels parmi les agents de l’État, la révision est moindre sur les effectifs de fonctionnaires. Comme en outre le niveau de départ a été révisé après prise en compte des dernières données disponibles, les effectifs de fonctionnaires de l’État projetés en 2022 sont en fait révisés de +22 000 par rapport aux précédentes projections de juin 2019.

L’objectif de réduction du nombre d’agents publics des collectivités territoriales est pour sa part inchangé et les effectifs hospitaliers sont stables.

À partir de 2023 et jusqu’en 2030, les effectifs de fonctionnaires de l’État sont supposés stables (hors Orange et La Poste), ainsi que les effectifs des fonctions publiques territoriales et hospitalières. Ces hypothèses restent inchangées par rapport aux précédentes projections.

S’agissant de l’évolution du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires, elle reflète à court terme la dynamique salariale anticipée d’ici à 2022, compte tenu des mesures salariales strictement connues à ce jour ainsi que de la progression structurelle des carrières. En particulier, il est fait l’hypothèse d’une hausse modérée du traitement indiciaire moyen en 2019 et 2020, reflétant l’application du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), qui aura presque intégralement produit tous ses effets en 2020. Il n’est pas fait en revanche d’hypothèse de hausse de la valeur du point d’indice.

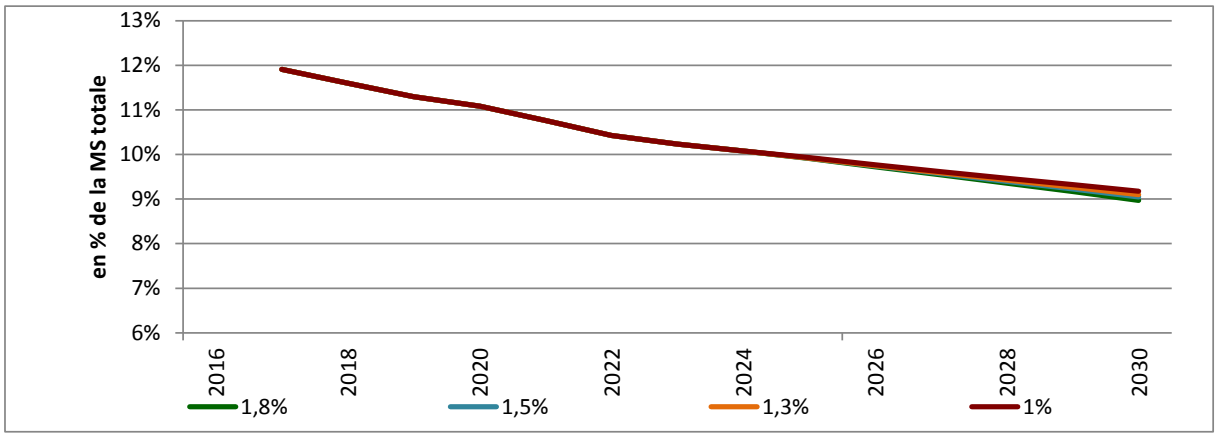
Par rapport aux hypothèses des projections de juin 2019, l’évolution du traitement indiciaire moyen apparaît moins dynamique d’ici à 2022, ce qui s’explique par la conjonction de plusieurs facteurs : les anticipations de mesures salariales indiciaires de 2020 à 2022 ont été révisées à la baisse (ces mesures n’étaient pas connues lors de l’élaboration des hypothèses sous-jacentes au rapport de juin 2019, et elles avaient été appréciées sur une base conventionnelle) ; par ailleurs, la révision à la hausse de la trajectoire d’effectifs réduit les marges de manœuvre salariale ; enfin la progression structurelle des rémunérations (glissement vieillesse technicité) a été révisée à la baisse compte tenu des dernières données disponibles.

À partir de 2023 et jusqu’en 2030, le gouvernement a retenu des hypothèses de rémunération des fonctionnaires sensiblement différentes par rapport aux projections antérieures. Dans les projections de juin 2018 et juin 2019, on supposait que le traitement indiciaire moyen des fonctionnaires évoluerait comme le SMPT de l’ensemble de l’économie entre 2022 et 2030. Désormais, on suppose que la progression du traitement indiciaire moyen serait limitée à +0,1 % en euros constants (soit +1,85 % en tenant compte de l’inflation prévisionnelle), en ligne avec la progression moyenne sur le passé récent. Néanmoins, la progression de la

rémunération totale des fonctionnaires (traitement indiciaire + primes) rejoindrait en 3 ans, à partir de 2025, le SMPT de l'ensemble de l'économie : l'ajustement passerait essentiellement par une progression de la part des primes.

Compte tenu de ces hypothèses, la masse des traitements indiciaires de la fonction publique (État, hôpitaux et collectivités locales) et des autres régimes spéciaux représente ainsi 11,9 % de la masse totale des rémunérations en 2019 et baisserait tout au long de la période de projection pour s'établir à 9,2 % quel que soit le scénario.

Figure 1.6 – Part des traitements des fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux et des salariés des autres régimes spéciaux dans la masse totale des rémunérations



Note : régime de la fonction publique de l'État + CNRACL + FSPOEIE (ouvriers de l'État) + Banque de France + RATP + SNCF + régime des mines + ENIM (marins)
Source : hypothèses COR 2019

5. Les hypothèses règlementaires

Comme pour les exercices précédents, les projections sont réalisées à législation inchangée. Elles prennent néanmoins en compte les dispositions du PLFSS pour 2020.

En ce qui concerne les dépenses du système de retraite, les projections intègrent pour 2020 la revalorisation des pensions de base, dont les *minima* de pension (minimum contributif et minimum garanti), sur les prix hors tabac pour les retraités percevant moins de 2 000 € bruts par mois (pension de base et pension complémentaire), avec un « lissage » pour les assurés proches du seuil de 2 000 €[13] et à hauteur de 0,3 % pour les retraités dont les revenus sont supérieurs à ce seuil. Elles tiennent également compte de la sur revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA, ex minimum vieillesse) afin de porter son montant

[13] Les retraités percevant un montant mensuel total de pensions compris entre 2 000 € et 2 014 € verront leurs prestations revalorisées d'un pourcentage intermédiaire entre 0,3 % et l'inflation : les pensions comprises entre 2 000 € et 2 008 € bénéficieront d'une revalorisation de 0,8 %, celles comprises entre 2 008 € et 2 012 € seront revalorisées de 0,6 % et celles comprises entre 2 012 € et 2 014 € seront revalorisées de 0,4 %.

à plus de 900 € pour une personne seule au 1er janvier 2020[14]. À partir de 2021, les salaires portés aux comptes, les pensions, les *minima* de pension et l'ASPA évoluent en projection comme les prix hors tabac.

Par ailleurs, pour l'AGIRC-ARRCO, l'évolution des paramètres (valeur d'achat et valeur de service du point) a été définie par la Fédération AGIRC-ARRCO suite à l'accord national interprofessionnel (ANI) du 10 mai 2019 visant à maintenir l'équilibre du régime sur un horizon pluriannuel. Deux périodes sont distinguées pour cet exercice. De 2019 à 2022 inclus, la valeur de service du point est indexée sur les prix prévisionnels hors tabac de l'année (sans pouvoir afficher une évolution négative) et la valeur d'achat sur le salaire moyen. De 2023 à 2030, la valeur de service du point est indexée sur la progression du salaire moyen minorée d'un coefficient de soutenabilité égal à -1,16 %, et la valeur d'achat sur le salaire moyen.

Concernant les ressources du système de retraite, comme la projection est réalisée à législation inchangée, les taux légaux de cotisation se stabilisent au-delà des premières années de projection. En particulier, le taux de cotisation légal sous le plafond de la Sécurité sociale pour un salarié du secteur privé (CNAV + AGIRC-ARRCO au taux minimum obligatoire) est supposé égal à 27,8 % du salaire brut à partir de 2019[15].

La compensation des allègements des cotisations patronales de retraite complémentaire sur les bas salaires[16] sont implicitement prises en compte pour l'AGIRC-ARRCO, ces pertes de cotisations étant intégralement compensées *via* l'ACOSS (voire la CNAV) par affectation de nouvelles recettes fiscales. En revanche, les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et la suppression du forfait social pour certaines catégories de salariés (notamment dans les petites entreprises) ne sont, en l'état actuel de la législation, pas totalement compensées. Cette légère perte de recettes pour le système de retraite est supposée conservée pour toute la période de projection.

Enfin, il est tenu compte de la réforme ferroviaire[17], qui prévoit la fermeture du statut spécifique de cheminot SNCF à compter du 1er janvier 2020. Cette réforme aura un impact fort sur le régime spécial de retraite des agents SNCF puisqu'il n'y aura plus de nouveaux cotisants dans ce régime à compter de cette date. À l'inverse, cette réforme augmentera les effectifs affiliés de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO où les taux de cotisation sont plus faibles et les âges d'ouverture des droits plus élevés.

[14] Cette sur revalorisation était déjà intégrée dans les rapports annuels de juin 2018 et 2019.

[15] Au taux minimum de cotisation AGIRC-ARRCO, 28,3 % au taux moyen. Ce taux est l'un des indicateurs retenu par décret pour le pilotage annuel du système de retraite défini par la loi du 20 janvier 2014 : les recommandations du Comité de suivi des retraites ne peuvent conduire à le porter au-delà de 28 %.

[16] Article 8 de la LFSS de 2018.

[17] Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Chapitre 2. Les indicateurs financiers présentés dans le rapport et les conventions adoptées

Deux catégories d'indicateurs sont mobilisées pour apprécier la situation financière du système de retraite et ses perspectives.

La part des dépenses de retraite dans le PIB constitue la mesure de la fraction de la richesse nationale consacrée aux retraites. Cet indicateur est déterminant pour évaluer la soutenabilité financière du système de retraite dans la mesure où il permet d'exprimer de manière globale et synthétique, le niveau des prélèvements qu'il faut opérer sur la richesse produite par les actifs pour assurer l'équilibre du système de retraite à législation constante.

Ainsi si cette part diminue, le système est plus aisément soutenable ; l'effort à exiger des actifs est réduit. À l'inverse, si cette part augmente, le système est plus difficilement soutenable ; l'effort à exiger des actifs augmente.

Si cet indicateur apporte les informations essentielles sur la soutenabilité du système de retraite, il est vrai que celle-ci est traditionnellement appréciée à travers des indicateurs de soldes et que ceux-ci sont les plus abondamment commentés.

Par rapport à l'indicateur précédent (part des dépenses de retraite sur PIB), construire un indicateur de solde suppose de projeter aussi l'évolution des ressources. *A priori*, à taux de cotisation inchangé et dès lors que le partage de la valeur ajoutée entre capital et travail est stable, la part des ressources du système de retraite dans le PIB devrait être stable. L'évolution des soldes en part de PIB ne devrait donc refléter que l'évolution de l'indicateur précédent (dépenses en part de PIB). Toutefois, l'évolution des ressources en part de PIB peut être affecté par plusieurs phénomènes : modification de la structure des emplois entre emploi privé et emploi public dès lors qu'ils supportent des taux de cotisation différents ; niveau de compensation des exonérations de cotisation ; dynamique des transferts qui à la différence des cotisations ne dépendent pas de la masse des rémunérations et du PIB. Il faut noter que ces facteurs sont largement exogènes à la politique des retraites en tant que telle ; raisonner à partir des soldes conduit de fait à s'écarter de la problématique retraite *stricto sensu*.

De plus, les projections des ressources du système de retraite, et *a fortiori* des soldes, sont très largement conventionnelles. En effet, dans certains régimes spéciaux (SNCF, RATP, régimes des mines, marins ou encore régime des ouvriers de l'État), les ressources sont déterminées par les dépenses année après année et l'équilibre financier est assuré par une subvention publique. Il en est de même dans le régime de la fonction publique de l'État, où l'équilibre financier est assuré en dernier ressort par une contribution de l'État en tant qu'employeur. Supposer la reconduction indéfinie de ces contributions et subventions d'équilibre en projection, même si elles correspondent en pratique au fonctionnement réel d'équilibrage du système de retraite, ferait perdre à l'indicateur de solde, au moins de manière partielle, son rôle de lanceur d'alerte. Il ne pourrait en effet jamais y avoir de déséquilibre sur une fraction importante du système de retraite, les régimes équilibrés représentant 27 % des dépenses de l'ensemble du système de retraite (chiffre 2018).

C'est pourquoi les projections du COR présentent les ressources et le solde du système de retraite selon trois conventions comptables concernant le régime de la fonction publique de l'État et les autres régimes spéciaux :

- la convention TCC (pour Taux de Cotisation Constant) dénommée dans les rapports précédents convention COR[18], consistant à figer les taux de cotisation implicites de l'État en tant qu'employeur et les taux de subvention des régimes spéciaux à leur dernier niveau constaté (ici 2018) ;
- la convention EPR (pour Équilibre Permanent des Régimes) dénommée dans les rapports précédents convention CCSS consistant à équilibrer le régime des retraites de l'État et les régimes spéciaux « équilibrés » chaque année ;
- la convention EEC (Effort de l'État Constant) dénommée dans les rapports précédents convention PIB consistant à stabiliser à sa valeur de 2018 la part dans le PIB des ressources affectées au régime des retraites de l'État et aux régimes spéciaux équilibrés[19] (voir encadré).

Quelle convention comptable retenir pour projeter les ressources des régimes financièrement équilibrés par l'État ?

Trois conventions peuvent être retenues :

- La convention TCC (pour Taux de Cotisation Constant) : les projections sont réalisées à « effort constant » en proportion de l'assiette de cotisation dans les régimes concernés depuis l'année de référence de la projection, ici 2018. L'hypothèse conventionnelle retenue consiste à exprimer les contributions ou subventions publiques en 2018 sous la forme d'un taux de cotisation ou de subvention, taux implicite qui est ensuite supposé constant sur toute la période de projection.
- La convention EEC (Effort de l'État Constant) : dans cette convention, les ressources des régimes concernés sont stables en proportion du PIB. Elle permet de traduire un « effort constant » de la part de l'État dans la richesse nationale par rapport aux cotisations et subventions d'équilibre depuis l'année de référence de la projection (ici 2018).
- La convention EPR (Équilibre Permanent des Régimes) : cette convention est celle retenue par la Commission des comptes de la sécurité sociale et consiste, conformément à la réglementation actuelle, à ajuster chaque année jusqu'en 2030 le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires d'État et les subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux concernés de manière à assurer strictement l'équilibre financier de ces régimes[i].

[i] Les rapports à la Commission des comptes de la sécurité sociale retiennent le montant de contribution des employeurs des fonctionnaires d'État qui équilibrent exactement les dépenses du régime, constatées en fin d'année ; ce montant peut donc différer légèrement du montant des contributions effectivement versées par les employeurs de fonctionnaires d'État, retracées dans le Compte d'affectation spécial (CAS) « pensions », en application de taux de contributions définis en début d'année à partir des dépenses prévisionnelles du régime.

Ces trois conventions, conduisent à des niveaux différents de contribution et subvention de l'État au système de retraite, et par conséquent à une vision contrastée de l'équilibre financier du système de retraite.

[18] Cette convention comptable est celle que le COR a privilégiée jusqu'en 2016, et était à ce titre qualifiée de convention COR.

[19] La dénomination des conventions est modifiée à partir de ce rapport car les dénominations précédentes n'étaient pas explicites et rattachaient les conventions à des institutions (COR, CCSS) ou à des notions économiques (PIB). Les nouvelles dénominations visent à expliciter la logique sous-jacente à chacune des conventions.

La convention EPR, comme évoqué *supra*, si elle reflète le fonctionnement actuel du système de retraite, présente toutefois des limites en projection puisque les régimes équilibrés financièrement par l'État sont par construction en permanence à l'équilibre en appliquant cette règle.

La convention « historique », la convention TCC (ancienne convention COR), permet d'assurer un traitement homogène de tous les régimes en figeant les taux implicites de cotisations payées par l'État dans les régimes équilibrés, comme le sont les taux de cotisation des autres régimes, mais s'éloigne de la réglementation qui prévoit des contributions ou subventions d'équilibre. Les besoins de financement ou les excédents en projection pour les régimes concernés, dont celui de la fonction publique de l'État, s'interprètent alors comme le surcroît ou la réduction de la contribution ou subvention permettant d'assurer l'équilibre financier, par rapport au taux d'effort qui permettait de l'équilibrer en 2018.

Cette convention ne soulève pas de difficultés d'interprétation tant qu'il n'y a pas de distorsion dans l'évolution des masses salariales selon les régimes, en particulier entre la fonction publique et le secteur privé. En revanche, si des hypothèses plus strictes sont adoptées pour la sphère publique, comme c'est notamment le cas depuis 2017, cet indicateur délivre un message paradoxal. Le solde du système de retraite est ainsi d'autant plus dégradé que les politiques d'emploi et de salaires de la sphère publique sont restrictives, alors même que ces politiques sont génératrices d'économies pour les administrations publiques prises dans leur ensemble. Une politique de maîtrise des dépenses des finances publiques se traduit dans cette convention par une dégradation du solde du système de retraite.

En effet, plus la part de la masse des traitements indiciaires des fonctionnaires dans la masse totale des revenus d'activité est faible en projection, du fait d'une évolution relativement moins favorable des effectifs ou des traitements indiciaires des fonctionnaires, plus le taux de prélèvement global du système de retraite à taux de cotisation inchangés devient bas (la part de l'assiette dont le taux de contribution est le plus élevé diminue dans l'assiette totale), et plus les ressources du système de retraite sont faibles en projection.

La troisième convention, dite convention EEC (ancienne convention PIB), permet de neutraliser en partie[20] ce problème en figeant la contribution de l'État au financement des retraites, non pas en proportion de l'assiette de cotisation, mais en proportion du PIB.

[20] En partie seulement, car la CNRACL, qui est le régime des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, ne bénéficie pas de la contribution d'équilibre de l'État.

Dans cette convention, le solde correspond en effet peu ou prou à l'écart entre l'effort actuel de financement, notamment celui de l'État, et les dépenses futures[21], tous deux exprimés en part de PIB. Son évolution va dépendre en grande partie de l'évolution des dépenses futures et non pas de la modification des canaux de financement du système de retraite, qui sont par nature évolutifs dans le système français[22]. Il évite ainsi les problèmes de la convention EPR et de la convention EEC, en délivrant des messages directement comparables à ceux de la part des dépenses de retraite dans le PIB.

[21] Les évolutions peuvent toutefois différer en tenant compte des financements au titre des droits non-contributifs. Ainsi, le financement des périodes de chômage en provenance du FSV et de l'UNEDIC diminue sur la période de projection, en lien avec la baisse du taux de chômage. Il en est de même du financement de l'AVPF assuré par la CNAF. Voir la partie 2 de ce rapport.

[22] Voir le document n° 2 de la séance du COR du 17 octobre 2019.

Partie 2 - Les résultats financiers

Les résultats financiers sont présentés à l'horizon 2030 sur la base des hypothèses démographiques et économiques exposées dans la première partie du rapport et des quatre scénarios du COR.

Cette projection est réalisée à législation inchangée, c'est-à-dire en supposant que l'évolution des paramètres actuels de retraite restera identique à l'avenir, à l'exception néanmoins des modifications prévues dans le cadre du PLFSS 2020.

Le chapitre 1 étudie l'évolution des dépenses de retraite et le chapitre suivant celle des ressources et du solde selon les trois conventions comptables rappelées et décrites en partie 1.

Cette partie est l'occasion de revenir sur les trajectoires financières annuelles du système de retraite ainsi que sur leurs déterminants (rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, niveau de la pension moyenne relatif au revenu d'activité moyen, taux de prélèvement pour la retraite). Les résultats financiers des principaux régimes (CNAV+FSV, AGIRC-ARRCO, régime de la fonction publique de l'État et CNRACL) sont également présentés.

Chapitre 1. Les dépenses du système de retraite

L'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB est le reflet de la croissance des dépenses de retraite au numérateur, croissance relativement indépendante de la conjoncture et relativement régulière dans le temps, et de la croissance du PIB au dénominateur, qui est, par nature, soumise au cycle conjoncturel et plus variable au fil des ans.

1. La part des dépenses du système de retraite dans le PIB serait stable, à l'horizon 2030, quel que soit le scénario économique envisagé

Avec 324,9 milliards d'euros versés en 2018, les dépenses brutes du système de retraite s'élevaient à 13,8 % du PIB. Parmi ces dépenses, 282,4 milliards étaient consacrés aux pensions de droit direct de retraite de base et de retraite complémentaire (soit 12 % du PIB) et 35,9 milliards aux pensions de droit dérivé (soit 1,5 % du PIB)[23].

Une fois pris en compte les prélèvements pesant sur les retraites (CSG, CRDS, CASA et assurance-maladie pour les retraites complémentaires), et dont une partie sert à financer le système de retraite lui-même[24], les dépenses nettes du système de retraite, effectivement versées aux retraités, s'élevaient à 298,5 milliards d'euros en 2018, soit 12,7 % du PIB.

Entre 2010 et 2018, les dépenses de retraite ont augmenté de 1,8 % en moyenne par an en réel, c'est-à-dire en différence par rapport à l'évolution des prix. Cette hausse correspond pour l'essentiel à l'augmentation de la masse des pensions de droit direct, qui s'explique par la progression régulière du nombre de retraités et, dans une moindre mesure, de leur pension moyenne. La croissance du PIB en volume a, quant à elle, été plus faible en moyenne annuelle (1,3 %), principalement en raison des suites de la crise de 2008. En conséquence, la part des dépenses de retraite dans le PIB a progressé de 0,5 point entre 2010 et 2018, passant de 13,3 % à 13,8 %. Elle avait par ailleurs très fortement progressé entre 2002 et 2010, passant de 11,7 % à 13,3 % entre ces dates du fait de la crise financière de 2008 qui a conduit à une baisse du PIB (en valeur) en 2009 et ainsi à une augmentation brutale de la part des dépenses cette année-là (+0,9 point).

En réel, les dépenses continueraient à progresser, au rythme de 1,4 % en moyenne par an entre 2018 et 2025 puis entre 1,6 % (scénarios 1 % à 1,5 %) et 1,7 % (scénario 1,8 %) par an entre 2025 et 2030. Leur masse serait globalement identique quel que soit le scénario, les pensions étant indexées sur les prix. Les dépenses de retraite seraient de 358 milliards d'euros constants en 2025 et varieraient entre 386,5 milliards d'euros (scénario 1 %) et 388,9 milliards d'euros (scénario 1,8 %) en 2030. Les écarts proviennent principalement des pensions nouvellement liquidées qui intègrent les différentes hypothèses de croissance des rémunérations selon les scénarios entre 2024 et 2030.

[23] Le reste des dépenses (0,4 % du PIB) correspond notamment aux dépenses de gestion et d'action sociale.
[24] Voir le document n° 2 de la séance du COR du 17 octobre 2019.

Le PIB en volume progresserait quasiment au même rythme que les dépenses en réel jusqu'en 2025, de l'ordre de 1,4 % en moyenne par an. En conséquence, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait identique en 2025 à celle constatée en 2018, soit 13,8 % du PIB dans les quatre scénarios étudiés.

La croissance du PIB commencerait ensuite à diverger pour rejoindre les cibles de long terme. Elle s'établirait ainsi à 1,9 % en volume en moyenne annuelle entre 2025 et 2030 dans le scénario 1,8 %, soit plus que les dépenses réelles. En conséquence, la part des dépenses dans le PIB serait en baisse de 0,1 point à l'horizon 2030 dans ce scénario par rapport à son niveau de 2018 (13,7 %).

Le PIB augmenterait quasiment au même rythme que les dépenses de retraite sur la période 2025-2030 dans les scénarios 1,3 % et 1,5 % et la part des dépenses dans le PIB serait ainsi quasi stabilisée dans ces scénarios à l'horizon 2030.

Enfin, le PIB augmenterait moins que les dépenses de retraite dans le scénario 1 % sur la période (1,4 % contre 1,6 %). La part des dépenses de retraite dans le PIB progresserait très légèrement jusqu'en 2030, elle serait de 13,9 % à cette date et pour ce scénario.

En tout état de cause, quel que soit le scénario économique retenu, la part des dépenses de retraite dans le PIB en 2030 serait stable ou très proche de son niveau de 2018.

Figure 2.1 – Dépenses du système de retraite observées et projetées

Figure 2.1a – Dépenses totales en milliards d'euros 2018

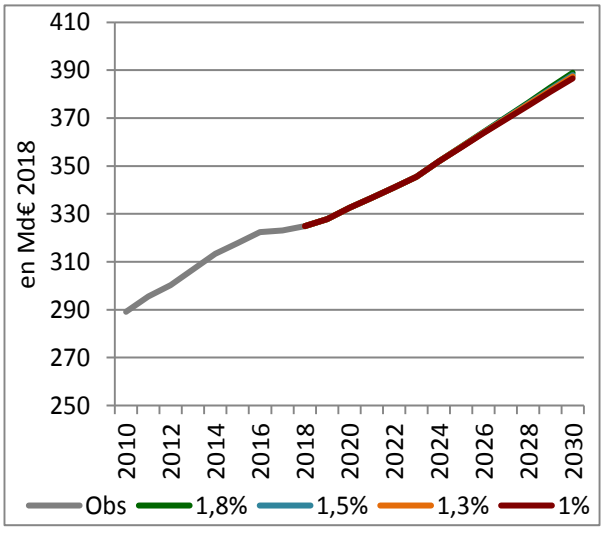
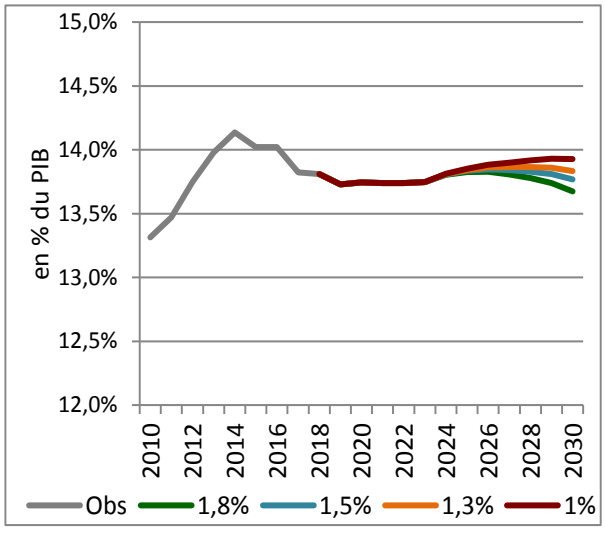


Figure 2.1b – Dépenses totales en % du PIB



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR - novembre 2019.

Cette évolution de la part des dépenses dans le PIB est semblable à celle présentée dans le rapport du COR de juin 2019 qui montre que c'est à partir de 2030, soit au-delà de l'horizon retenu pour le présent rapport, que la diminution de la part des dépenses de retraite dans le PIB dans les scénarios 1,3 %, 1,5 % et 1,8 % et une stabilisation dans le scénario 1% serait constatée.

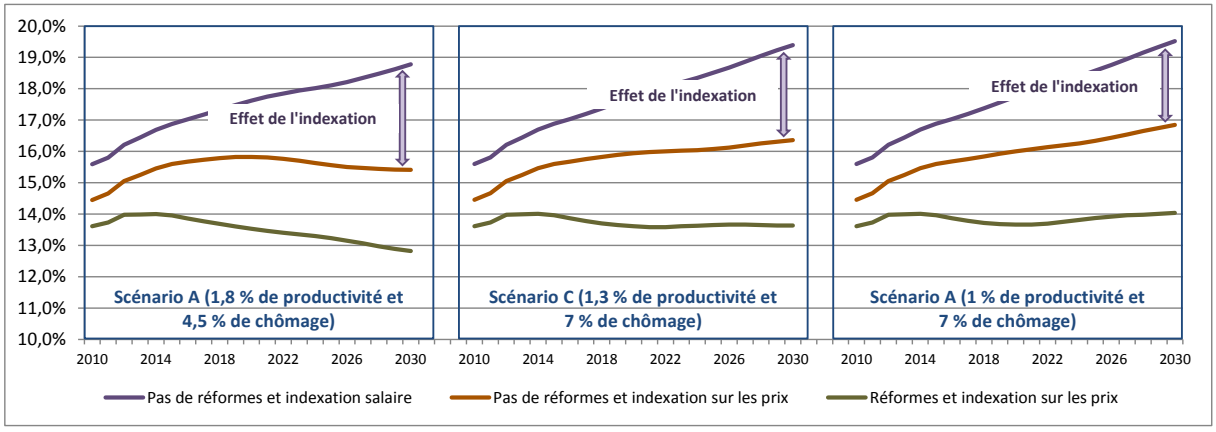
2. Part des dépenses dans le PIB et effet des réformes passées

La part des dépenses dans le PIB serait donc globalement stabilisée autour de 13,8 % pour les dix années à venir.

Pour éclairer ce résultat, il est utile d'examiner le niveau qu'auraient atteint les dépenses de retraite en 2030 sans les réformes entreprises depuis le début des années 1990[25] et le changement de mode d'indexation dans les régimes de base. Sans ces réformes, la part des dépenses se situerait autour de 19 % du PIB en 2030 soit environ 43 % de la masse des rémunérations.

L'indexation sur les prix (et non plus sur les salaires) dont l'effet est différencié selon les scénarios aurait réduit cette part de 2,7 points (productivité de 1 %) à 3,4 points (productivité de 1,8 %) tandis que les mesures relatives à l'âge la réduiraient de 2,7 points[26].

Figure 2.2 – L'effet des réformes sur les dépenses du système de retraite en % du PIB : illustration sur les scénarios du COR de 2012



Lecture : dans le scénario C, sans réformes et avec une indexation sur les salaires, la part des dépenses dans le PIB aurait été de 19,4 % du PIB à l'horizon 2030. Avec une indexation des pensions sur les prix et toujours dans le scénario C, cette part serait de 13,6 %.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Source : INSEE, 2014.

[25] Il s'agit principalement de l'augmentation de l'âge départ à la retraite suite à l'augmentation de la durée d'assurance nécessaire au taux plein prévue par les réformes de 1993, 2003 et 2014 et du recul de l'âge d'ouverture des droits et de l'âge d'annulation de la décote prévu par la réforme de 2010.
[26] Voir à ce sujet A. Marino (2014), « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? », Insee Analyses, n° 17.

3. Les déterminants démographiques, économiques et réglementaires des dépenses de retraite

L'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB résulte des dynamiques respectives du rapport entre la pension moyenne et le revenu d'activité moyen, ainsi que du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités.

Figure 2.3 – Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions

Figure 2.3a – Pension moyenne de l'ensemble des retraités, relative au revenu d'activité moyen (en % du revenu d'activité moyen brut)

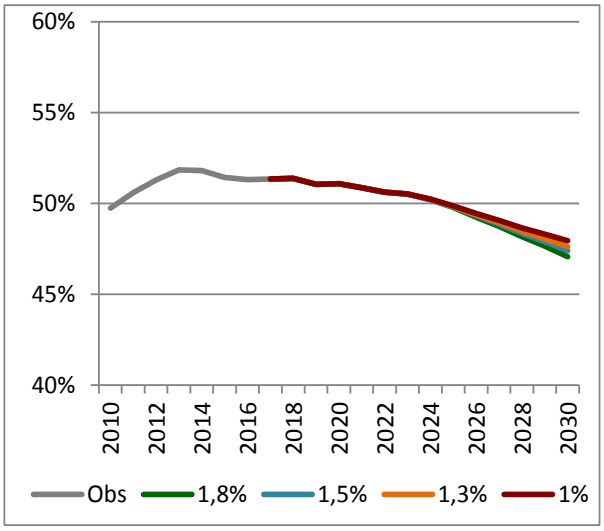
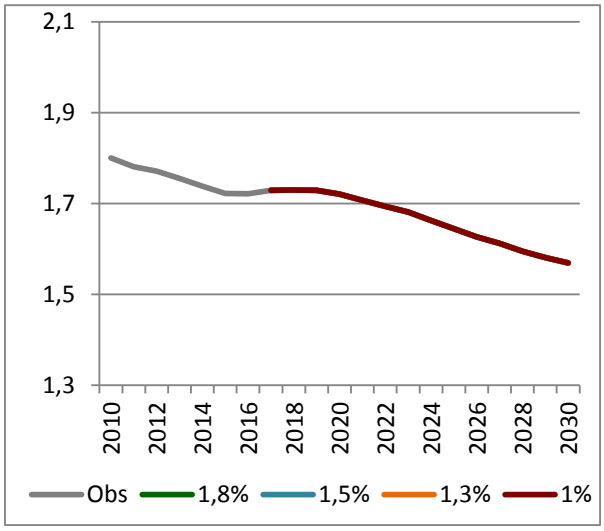


Figure 2.3b – Rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités



Lecture : en 2018, 1,7 personne est en emploi pour 1 retraité de droit direct (tous régimes confondus) et le montant brut moyen de pension de l'ensemble des retraités de droit direct représente 51,4 % du revenu d'activité moyen.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP. Retraités ayant au moins un droit direct de retraite.
Sources : projections COR et comptes nationaux de l'INSEE – novembre 2019.

3.1 La pension moyenne augmenterait moins vite que le revenu moyen d'activité

La pension moyenne de l'ensemble des retraités rapportée au revenu d'activité moyen décroîtrait ainsi sur toute la période de projection, après une longue période de hausse régulière. Cette baisse serait relativement modérée jusqu'en 2025, où la pension moyenne représenterait aux alentours de 49,8 % des revenus moyens d'activité contre 51,4 % en 2018. La baisse serait ensuite plus prononcée et la pension moyenne relative varierait entre 47,1 % dans le scénario 1,8 % et 48 % dans le scénario 1 % en 2030.

Cette tendance provient de l'évolution des carrières passées et des réformes et accords portant sur les retraites.

D'une part, la croissance modeste des revenus d'activité, ainsi que le niveau du chômage constatés depuis plusieurs années et en début de période de projection, ont des effets sur la constitution des droits à retraite qui affectent de façon retardée le niveau des pensions à la liquidation. Certains de ces facteurs ont déjà contribué à la modération des pensions mais l'amélioration de la pension des femmes nouvellement retraitées (due à des carrières plus longues) l'emportait jusqu'à présent. Ce constat s'amoindrirait à l'avenir.

D'autre part, les réformes des retraites engagées depuis 20 ans[27] ont modéré l'évolution des pensions. C'est notamment le cas de l'indexation selon l'inflation des droits acquis en cours de carrière et des pensions[28]. Cette modalité d'indexation a pour effet de creuser les écarts entre les pensions (à la fois celles des personnes déjà retraitées et celles des retraités futurs) et les revenus d'activité. L'effet cumulatif d'année en année est d'autant plus fort que la croissance des revenus d'activité est élevée par rapport à l'inflation. Cette modalité d'indexation a ainsi pour conséquence de rendre la part des dépenses de retraite dans le PIB très sensible au rythme de croissance des revenus d'activité réels (ou de la productivité horaire du travail)[29].

Cette sensibilité à la croissance est cependant amoindrie par la mise en œuvre de l'accord AGIRC-ARRCO de 2019 où les paramètres (valeur de service et valeur d'achat du point) sont fixés à partir de 2023 en référence au salaire moyen du secteur privé et non plus en référence aux prix.

La diminution de la pension relative ne signifierait pas pour autant un appauvrissement en termes réels des futures générations de retraités : la pension moyenne continuerait de croître en euros constants sous l'effet *noria*, c'est-à-dire du remplacement des anciennes générations de retraités par de nouveaux retraités aux pensions en moyenne plus élevées en raison de la progression de l'activité féminine et des salaires réels. Cet effet tend toutefois à se ralentir sur les années récentes ; sous l'effet des réformes de retraite, les générations qui arrivent aujourd'hui à la retraite liquident leurs pensions avec des taux de remplacement plus faibles.

La pension totale moyenne (y compris majorations et réversions éventuelles) de l'ensemble des retraités de droit direct résidant en France, nette de prélèvements sociaux, s'élevait ainsi en 2018 à 1 544 euros par mois. Elle varierait entre 1 635 euros constants (scénario 1 %) en 2030 et 1 646 euros (scénario 1,8 %) en 2030, soit une croissance d'environ 6 % sur la période de projection. Cependant, elle croîtrait plus de deux fois moins vite que le revenu d'activité moyen, qui oscillerait, quant à lui, entre 2 716 euros nets constants (scénario 1 %) et 2 783 euros (scénario 1,8 %) en 2030 contre 2 391 euros en 2018, soit +14 % environ.

[27] Voir le dossier de la séance du COR du 14 décembre 2016.
[28] L'augmentation de la durée d'assurance prévue par les réformes, qui conduit à reculer l'âge de la retraite, a également un impact à la baisse sur les coefficients de proratisation des pensions.
[29] Voir le dossier de la séance du COR du 11 février 2015.

Figure 2.4 – Pension nette moyenne et revenu net d'activité moyen en projection

Figure 2.4a - Pension nette moyenne en euros constants 2018

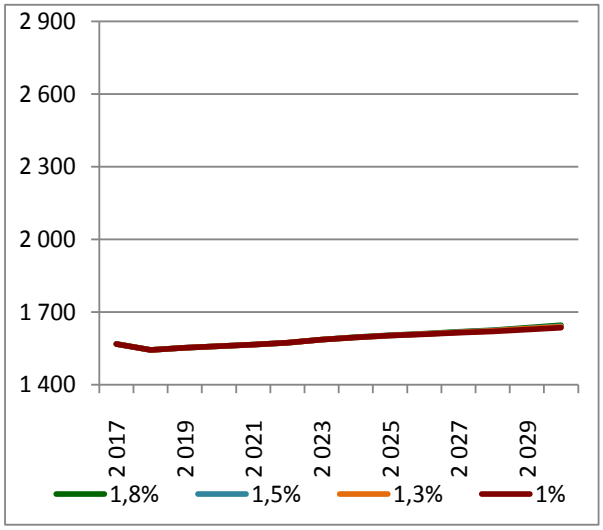
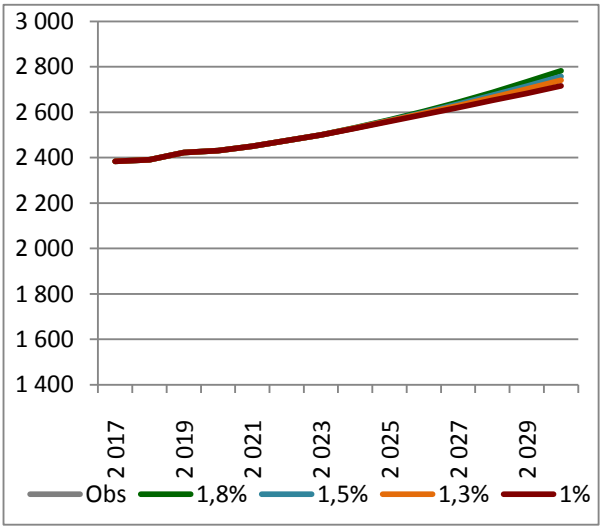


Figure 2.4b - Revenu net d'activité moyen en euros constants 2018

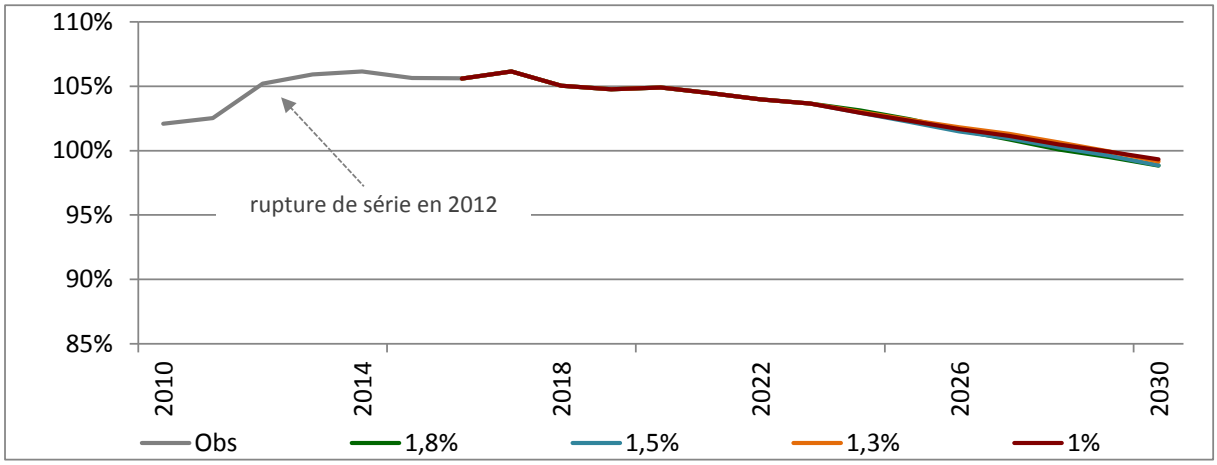


Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, hors RAFP des retraités ayant au moins un droit direct de retraite résident en France ; pour le revenu brut d'activité moyen, personnes en emploi.
Sources : DREES, modèle ANCETRE 2010-2017 ; INSEE, Comptes Nationaux ; projections COR – novembre 2019.

En outre, afin de comparer le niveau de retraités à celui de l'ensemble de la population (y compris les personnes inactives ou au chômage), il convient de prendre également en compte les autres revenus et la taille du ménage. Les retraités n'ont en effet généralement plus d'enfants à charge et disposent plus souvent de revenus du patrimoine.

Le niveau de vie moyen des retraités est ainsi légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population depuis le milieu des années 1990 et il devrait le rester jusqu'à la fin des années 2020 avant de commencer à diminuer. Le niveau de vie relatif des retraités s'établirait ainsi aux environs de 99 % en 2030, quel que soit le scénario, soit un niveau de vie quasi similaire à l'ensemble de la population.

Figure 2.5 – Niveau de vie relatif des retraités par le passé et en projection



Lecture : en 2016, dernière année observée, le niveau de vie moyen de l'ensemble des retraités représentait 105,6 % de celui de l'ensemble de la population.
Note et champ : le niveau de vie d'une personne désigne le revenu disponible par unité de consommation de son ménage. Les loyers imputés aux propriétaires ne sont pas pris en compte. L'ensemble de la population comprend les actifs, les retraités, et les inactifs non retraités (enfants, étudiants, femmes au foyer, personnes handicapées ou invalides, etc.). Ces derniers ont un niveau de vie relativement faible, ce qui explique que le niveau de vie moyen des actifs comme celui des retraités se situent au-dessus de celui de l'ensemble de la population.
Champ : personnes vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire dont la personne de référence n'est pas étudiante. Les personnes âgées vivant en institution (environ 4 % des retraités) sont hors champ.
Sources : INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux 1970 à 1996 ; INSEE-DGI, enquêtes Revenus fiscaux rétropolées de 1996 à 2004 ; INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2016 ; projections COR – novembre 2019 ; INSEE, modèle DESTINIE.

3.2 Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités baisserait sur toute la période de projection malgré la hausse de l'âge de départ à la retraite

Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités diminuerait légèrement, passant de 1,7 cotisant par retraité de droit direct en 2018 à environ 1,6 à l'horizon de la projection (*cf.* figure 2.3b *supra*).

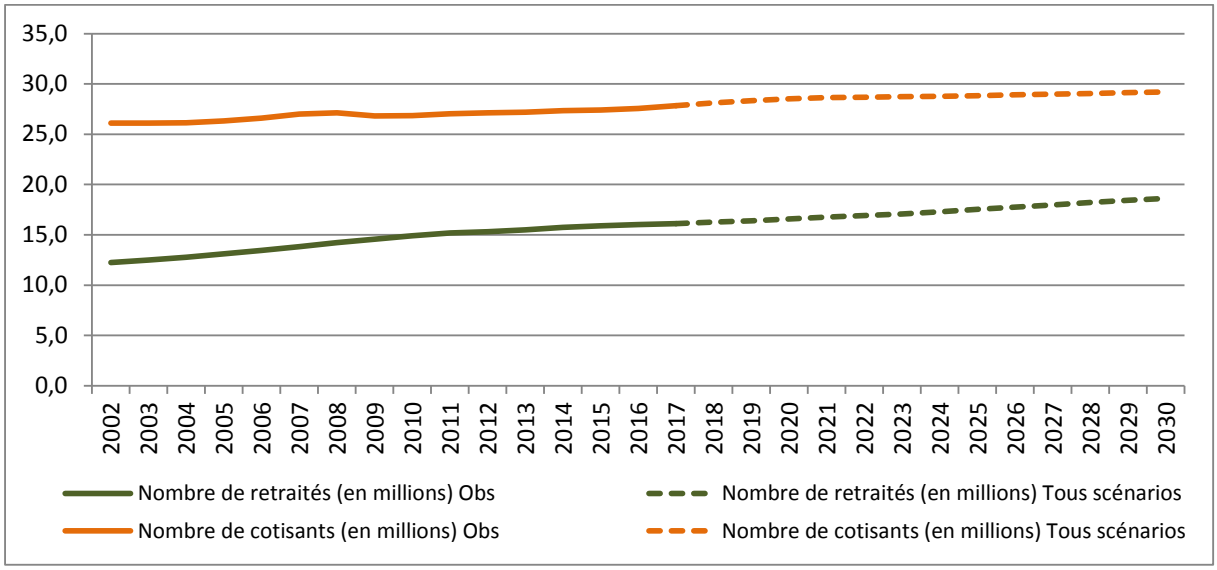
Cette baisse est directement liée au vieillissement de la population, même si la hausse significative de l'âge moyen de départ à la retraite sur la période de projection permet de compenser ces évolutions démographiques défavorables.

De 28,1 millions en 2018, le nombre de cotisants[30] passerait ainsi à 29,2 millions en 2030, sous l'effet de la diminution du taux de chômage[31] et du recul de l'âge effectif de départ à la retraite.

[30] L'indicateur retenu ici est l'emploi total issu des données de la comptabilité nationale de l'INSEE.
[31] 7,5 % en 2030 contre 9,1 % en 2018.

Le nombre de retraités de droit direct[32] progresserait également sur la période de projection (de 16,3 millions en 2018 à 18,6 millions en 2030). Cette progression serait relativement rapide à l'horizon de la projection du fait de l'arrivée à la retraite des générations nombreuses du *baby-boom*, même si cette évolution serait atténuée par la montée en charge des effets des réformes des retraites.

Figure 2.6 – Effectifs de retraités et de cotisants observés et projetés



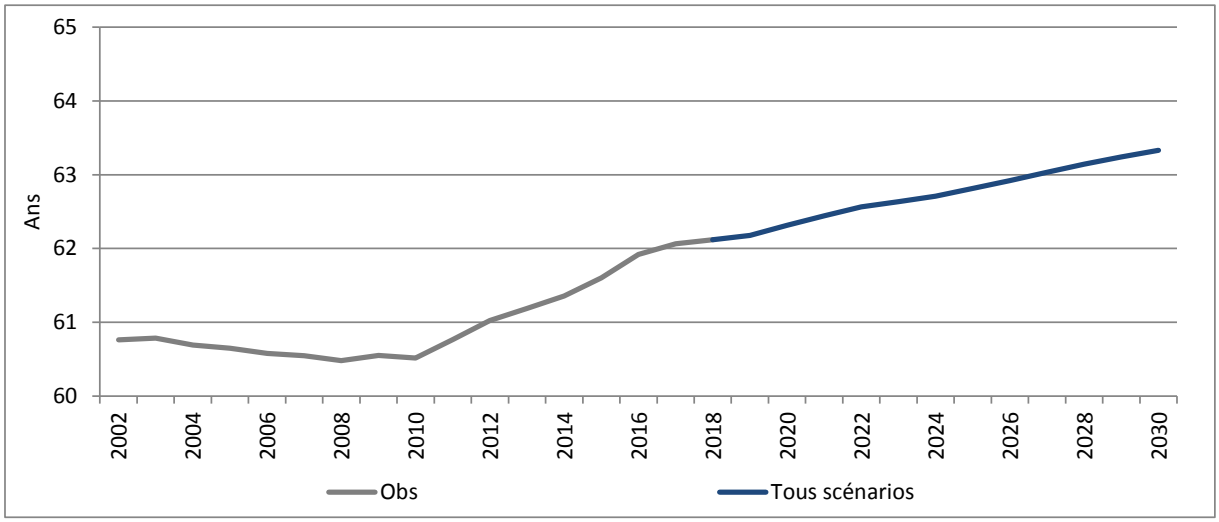
Champ : retraités de droit direct de l'ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires.
Source : DREES, modèle ANCETRE 2010-2017 ; projections COR – novembre 2019.

La baisse du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités s'observerait alors que l'âge conjoncturel de départ à la retraite[33], qui est directement lié à la réglementation en matière de retraite, passerait de 62,1 ans en 2018 à 63,3 ans en 2030, en raison notamment de la hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein, du relèvement de l'âge d'annulation de la décote et des entrées plus tardives sur le marché du travail.

[32] Le nombre de retraités est estimé à partir des données du modèle ANCETRE de la DREES, du modèle DESTINIE de l'INSEE et des données des régimes.

[33] L'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite dépend des probabilités d'être retraité à chaque âge entre 50 et 70 ans. Il correspond à l'âge moyen de départ pour une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même proportion de retraités que celle observée au cours d'une année donnée (voir document n° 1 de la séance du COR du 27 mai 2015).

Figure 2.7 – Âge moyen conjoncturel de départ à la retraite



Champ : résidents en France, retraités de droit direct de l'ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires.
Source : DREES, modèle ANCETRE 2010-2017 ; projections COR – novembre 2019.

4. La sensibilité de la part des dépenses de retraite dans le PIB aux hypothèses retenues

Il est nécessaire d'examiner des variantes pour apprécier la sensibilité des résultats aux hypothèses retenues pour les projections, notamment en ce qui concerne l'hypothèse de mortalité et l'hypothèse de chômage.

4.1 Sensibilité à l'hypothèse de mortalité

Si la tendance à la poursuite des progrès d'espérance de vie n'est pas remise en cause sur longue période, celle-ci ralentit sensiblement depuis 2013. Pour les dernières données observées, les espérances de vie féminine et masculine se situent ainsi sur le sentier bas des projections démographiques de l'INSEE.

Dans l'hypothèse où les gains d'espérance de vie continueraient à moins progresser que prévu et situeraient les espérances de vie sur le scénario de mortalité haute de l'INSEE (soit environ 9 mois de moins d'espérance de vie à 60 ans pour les femmes comme pour les hommes en 2030 par rapport au scénario démographique central), la part des dépenses de retraite dans le PIB serait logiquement moins élevée que dans le scénario de référence, conséquence d'une durée de retraite réduite. L'amélioration serait de plus en plus importante au fil du temps et l'écart s'établirait à environ 0,2 point de PIB à l'horizon de la projection, quel que soit le scénario.

4.2 Sensibilité à l'hypothèse de taux de chômage

Des variantes par rapport à l'hypothèse centrale de taux de chômage (7 % à terme) permettent d'apprécier la sensibilité des résultats à cette hypothèse. Deux hypothèses alternatives à 4,5 % et à 10 % (soit 5,5 % et 9,8 % en 2030 contre 7,5 % dans les différents scénarios) sont couplées respectivement au scénario 1,8 % et au scénario 1 %, même si le lien entre chômage et gains de productivité n'est pas nécessairement univoque.

Dans le cas d'un taux de chômage moins élevé (symétriquement plus élevé), la part des dépenses de retraite dans le PIB serait moins (plus) élevée sur l'ensemble de la projection, notamment parce que les dépenses de retraite sont peu sensibles à la conjoncture alors que le niveau du chômage aurait un impact direct sur le PIB à travers l'emploi. La part des dépenses du système de retraite serait ainsi plus faible (plus élevée) de 0,2 point de PIB en 2030 avec un taux de chômage de 4,5 % (10 %) plutôt qu'à 7 %.

Chapitre 2. Les ressources et le solde financier du système de retraite

1. L'évolution des ressources du système de retraite et ses déterminants

1.1 Les ressources représentent actuellement 13,7 % du PIB ; ce ratio baisserait plus ou moins fortement en fonction de la convention comptable retenue

Comme expliqué dans la première partie du rapport, trois conventions comptables peuvent être retenues pour projeter les ressources des régimes financièrement équilibrés par l'État : la convention EEC où la part dans le PIB de la contribution de l'État à ces régimes est constante en projection ; la convention TCC, qui consiste à figer le taux de cotisation implicite de ces régimes ; et la convention EPR qui les équilibre année après année.

En 2018, les ressources du système de retraite se sont élevées à 321,4 milliards d'euros.

Selon la convention EEC, les ressources progresseraient en réel de 1,2 % en moyenne par an entre 2018 et 2025, et varieraient entre 349,1 milliards d'euros 2018 (scénario 1 %) et 350,1 milliards d'euros (scénario 1,8 %) à cet horizon. Elles augmenteraient plus sensiblement entre 2025 et 2030 et fluctueraient entre 372,6 milliards d'euros constants (scénario 1 %) et 381,1 milliards d'euros (scénario 1,8 %) en 2030, soit une progression échelonnée entre 1,3 % et 1,7 % du PIB.

La progression des ressources serait moindre avec la convention TCC, de l'ordre de 0,9 % en moyenne par an entre 2018 et 2025 et entre 1,1 % et 1,4 % entre 2025 et 2030. Elles se situeraient dans ce cas entre 340,6 milliards d'euros 2018 et 341,5 milliards d'euros en 2025 (respectivement pour les scénarios 1 % et 1,8 %) et entre 359,6 milliards d'euros 2018 et 366,9 milliards d'euros en 2030.

Figure 2.8– Ressources observées et projetées du système de retraite en milliards d'euros 2018 selon la convention comptable retenue

Figure 2.8a - Convention EEC

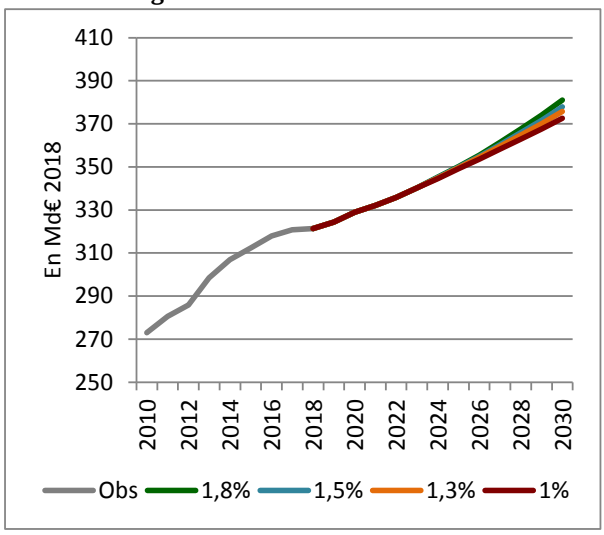
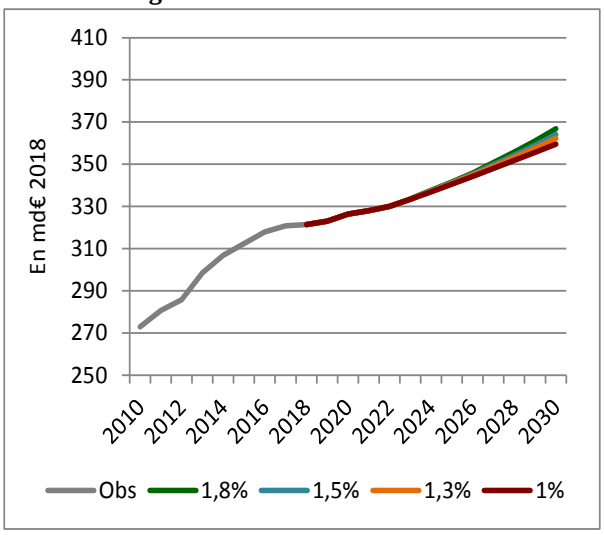


Figure 2.8b - Convention TCC



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR – novembre 2019.

La part des ressources du système de retraite représentaient 13,7 % du PIB en 2018.

Avec la convention EEC, cette part baisserait légèrement entre 2018 et 2030 et serait de 13,5 % à cette date, les ressources progressant très légèrement plus faiblement que le PIB sur la période, principalement entre 2018 et 2025.

La part des ressources dans le PIB serait dans le cas de la convention TCC constamment inférieure à celle calculée avec la convention EEC. Elle baisserait d'environ 0,8 point de PIB entre 2018 et 2030 pour s'établir à 12,9 % à cette date.

Figure 2.9 – Ressources observées et projetées du système de retraite en % dans le PIB selon la convention comptable retenue

Figure 2.9a - Convention EEC

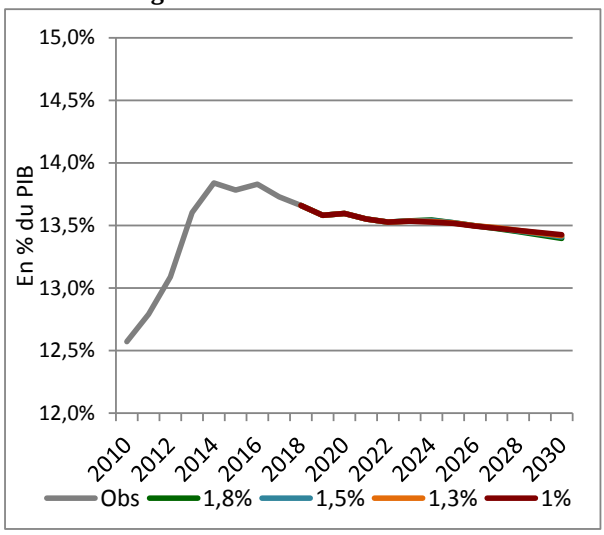
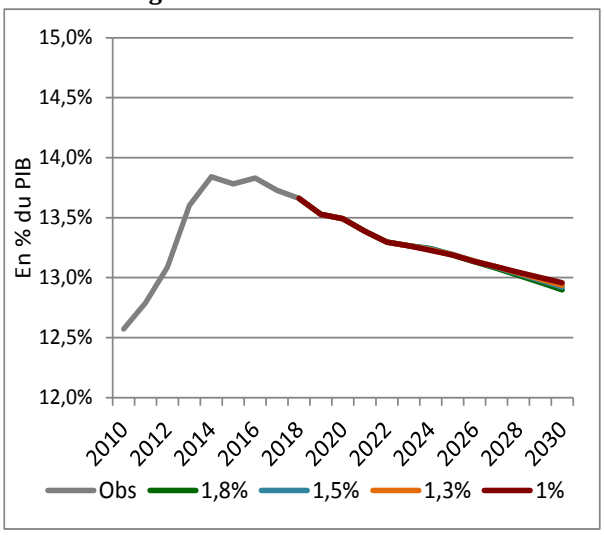


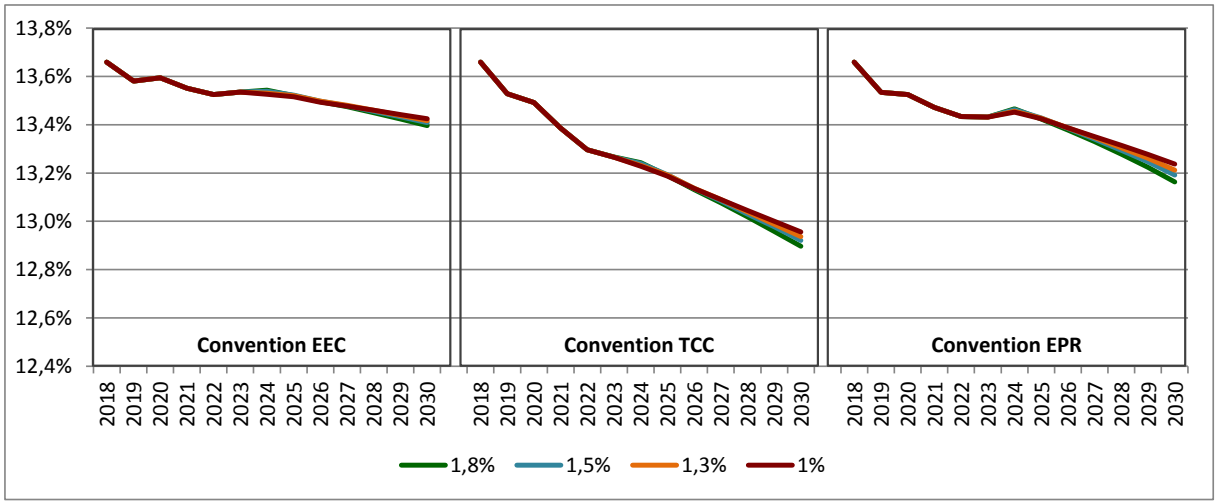
Figure 2.9b - Convention TCC



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR – novembre 2019.

La convention EPR donne des résultats intermédiaires aux deux conventions précédentes, avec une part des ressources dans le PIB plus basse que dans la convention EEC et un peu plus élevée que dans la convention TCC (13,4 % en 2025 quel que soit le scénario et environ 13,2 % en 2030).

Figure 2.10 – Ressources observées et projetées du système de retraite en % dans le PIB selon la convention comptable retenue



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau de 2018. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde financier de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR – novembre 2019.

1.2 Le taux de prélèvement global pour la retraite est très dépendant de la convention retenue pour projeter les ressources

Les ressources du système de retraite proviennent dans leur très grande majorité (80 %) des cotisations assises sur les revenus d'activité. Elles proviennent également d'impôts et taxes affectés (près de 12 %, notamment pour compenser les exonérations de cotisations sur les bas salaires) et d'autres ressources qui proviennent d'organismes tiers tels que l'assurance chômage ou la branche famille de la sécurité sociale (4 %), des prises en charge de l'État (3 %, pour l'essentiel des subventions d'équilibre de certains régimes spéciaux), ou encore d'autres fonds, tels que le fonds pénibilité (0,8 %)[34]. Au final, le taux de prélèvement global pour la retraite représente actuellement environ 31 % des revenus d'activité.

En première approche, avec une réglementation inchangée en projection, les ressources devraient évoluer peu ou prou comme la masse des rémunérations et *in fine* comme le PIB (à partage de la valeur ajoutée stabilisée) et la part des ressources dans le PIB devrait donc être stable à l'horizon 2030. Pourtant, les résultats des projections montrent que cette part est en baisse. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'expliquer ces évolutions.

En premier lieu, le taux de prélèvement global diminuerait en raison de la moindre fréquence au fil du temps des périodes de chômage et d'AVPF – et donc de la diminution des

[34] Voir le document n° 2 de la séance du COR du 17 octobre 2019.

versements de l'UNEDIC et de la CNAF au titre de la prise en charge de cotisations de ces périodes. Ainsi, les ressources destinées spécifiquement au financement des dispositifs de solidarité représenteraient environ 1 % du PIB en 2030 contre 1,2 % en 2018. De moindres dépenses en projection pour des entités publiques, telles que la CNAF et l'UNEDIC, entrainent ainsi une diminution des ressources du système de retraite.

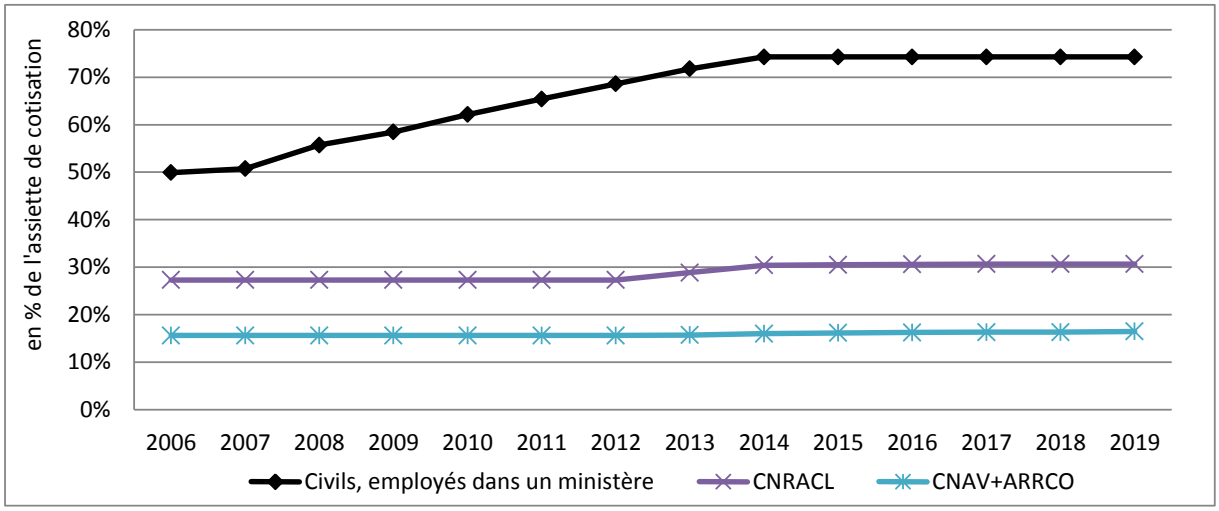
En deuxième lieu, le taux de prélèvement global serait affecté dans la convention TCC d'un effet de structure lié à la baisse progressive de la part de la masse salariale des régimes financièrement équilibrés par l'État et la CNRACL (régimes spéciaux) dans la masse totale des rémunérations (voir la partie 1). Ces régimes ont en effet des taux de cotisation employeurs supérieurs à ceux des autres régimes[35], par exemple de 74,28 % pour les fonctionnaires civils et de 30,65 % pour la CNRACL contre 16,46 % pour les régimes de salariés du secteur privé (CNAV+AGIRC-ARRCO).

Enfin, mais de façon moins significative que les deux premiers mécanismes, la progression des ressources serait inférieure à la progression de la masse salariale dans le secteur privé, notamment en raison de la compensation partielle à la CNAV de certaines pertes de recettes, à l'instar des exonérations de forfait social pour certaines entreprises votées dans le cadre de la loi PACTE et de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires effectuées à compter du 1er janvier 2019[36]. Malgré l'affectation d'une part supplémentaire de taxe sur les salaires et la suppression de certaines niches sociales à la suite de la transformation du CICE en allègement de cotisations, les pertes de recettes finales qui en résultent peuvent être évaluées à 1,4 milliard d'euros en 2019 et 0,4 milliard en 2020, soit 0,02 % du PIB. À l'horizon 2025-2030, l'effet de la non-compensation des exonérations, supposé inchangé à partir de 2020, est donc très limité pour ce qui concerne le système de retraite.

[35] Le taux de cotisation implicite correspond au rapport entre la subvention ou contribution d'équilibre versée par l'État et la masse salariale du régime.

[36] Voir la partie 1 de ce rapport. À l'origine, la mise en œuvre de l'exonération de cotisations salariales des heures supplémentaires était prévue pour le 1er septembre 2019 (LFSS de 2019). Elle a été avancée au 1er janvier 2019 par la loi MUES de la fin de l'année 2019 (mesures d'urgence économiques et sociales) mais devait faire l'objet d'une compensation pour la période comprise entre le 1er janvier et le 31 août 2019. Le PLFSS pour 2020 revient sur cette mesure et annule la compensation pour cette période.

Figure 2.11 – Taux de cotisation employeur CNAV+AGIRC-ARRCO (salarié sous le plafond de la Sécurité sociale) et de la CNRACL et taux de contribution des employeurs de fonctionnaires de l'État (CAS « pensions »)

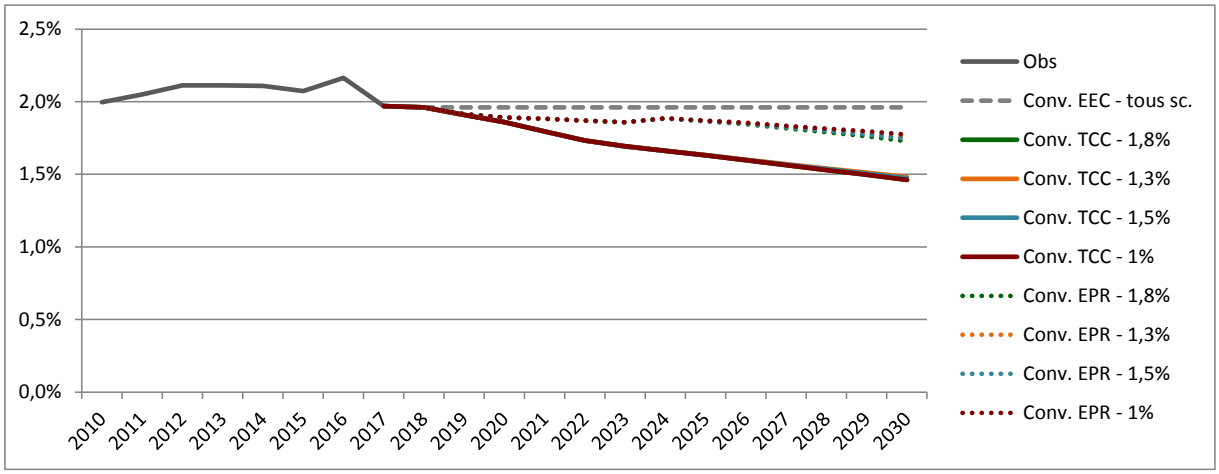


Lecture : en 2018, le taux de cotisation employeur pour la retraite (CNAV + ARRCO, y compris AGFF) d'un salarié non-cadre est de 16,46 % du salaire brut au taux minimum obligatoire ARRCO et le taux de contribution des employeurs de fonctionnaires civils est de 74,28 %.
Sources : législation et Compte d'affection spécial « pensions ».

Cet effet de structure est, par construction, largement gommé dans la convention EEC où la contribution de l'État à l'équilibre des régimes concernés est fixée en part de PIB sur la période de projection. La baisse de la part de la masse salariale de la CNRACL dans la masse des rémunérations totale contribuerait néanmoins à faire baisser le taux de prélèvement global pour la retraite, même dans cette convention. La CNRACL ne bénéficie en effet pas de la contribution d'équilibre de l'État.

Dans cette convention EEC, la baisse de la part des ressources retraites dans le PIB s'expliquerait essentiellement par cet effet CNRACL et par la diminution des financements au titre de la solidarité (UNEDIC, CNAF).

Figure 2.12 – Contribution de l'État selon les trois conventions comptables



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions hors transferts internes. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde financier de ces régimes. Convention TCC : taux de cotisation implicite et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR – novembre 2019.

Au total, le taux de prélèvement diminuerait légèrement dans la convention EEC sur la période de projection, et serait de l'ordre de 30,5 % des revenus d'activité en 2030. Il baisserait plus nettement pour atteindre 30 % en fin de période de projection avec la convention TCC. Le taux de prélèvement serait légèrement plus élevé avec la convention EPR au taux de prélèvement calculé avec la convention TCC.

Figure 2.13 – Les déterminants de l'évolution des ressources du système de retraite

Figure 2.13a– Part de la masse des traitements indiciaires des régimes équilibrés et de la CNRACL dans la masse totale des revenus d'activité bruts

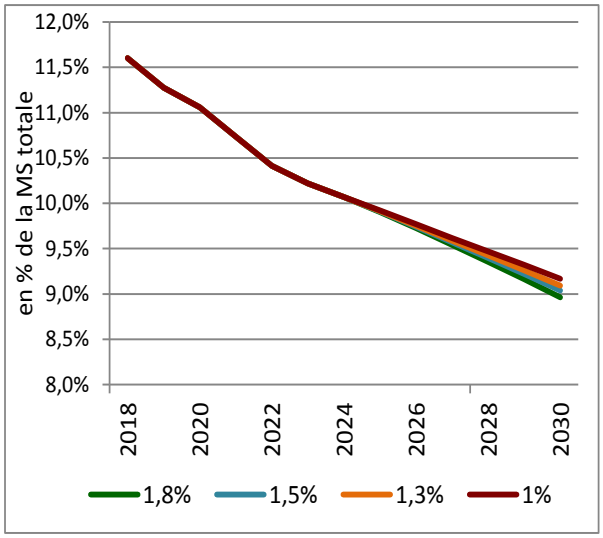
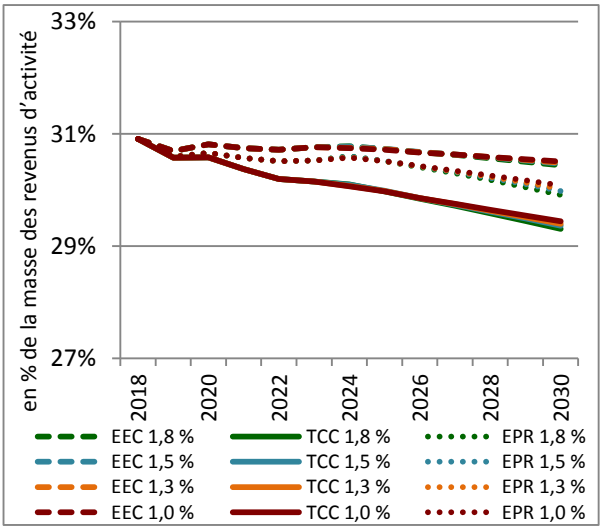


Figure 2.13b – Taux de prélèvements global (en % de la masse des revenus d'activité bruts)



Note : régimes équilibrés = régime de la fonction publique de l'État, SNCF, RATP, BdF, CANSSM, ENIM, CNIEG et FSPOEIE.
Sources : projections COR et comptes nationaux de l'INSEE – novembre 2019.

2. L'évolution du solde financier du système de retraite

L'évolution du solde dépend de la dynamique respective des dépenses et des recettes. Les dépenses en part de PIB sont stables en 2025 et quasiment stables à l'horizon 2030 (à 0,1 point près selon les scénarios de croissance de la productivité). Les ressources diminuent mais l'ampleur de cette diminution dépend fortement de la convention retenue (entre 0,2 point et 0,8 point à l'horizon 2030).

2.1 Le besoin de financement du système de retraite varierait en 2025 entre 0,3 % et 0,7 % du PIB selon les scénarios et la convention retenue, soit entre 7,9 et 17,2 milliards d'euros constants

En projection et à l'horizon 2025-2030, le solde financier du système de retraite est assez peu sensible au rythme de croissance des revenus d'activité (ou de la productivité du travail) mais dépend de manière cruciale de la convention retenue.

Le solde du système de retraite en 2025 s'établirait ainsi entre -0,3 % (convention EEC, scénario 1,8 %) et -0,7 % du PIB (convention TCC, scénario 1 %) en 2025, soit entre 7,9 milliards d'euros constants et 17,2 milliards d'euros.

Avec la convention EEC, le déficit du système de retraite se creuserait jusqu'en 2028 dans le scénario 1,8 % où il atteindrait 9 milliards d'euros constants puis commencerait à se résorber pour atteindre 7,9 milliards d'euros en 2030, soit -0,3 % du PIB. Dans le scénario 1 %, le déficit du système de retraite se creuserait continûment et atteindrait 13,9 milliards d'euros constants en 2030, soit -0,5 % du PIB. Dans le scénario 1,3 %, le déficit se stabiliserait en fin de période de projection pour atteindre 11,6 milliards d'euros constants (0,4 % du PIB).

Avec la convention TCC, le solde du système de retraite continuerait à se dégrader jusqu'en 2030 quel que soit le scénario, et le déficit varierait entre 22,1 milliards d'euros constants (-0,8 % du PIB dans le scénario 1,8 %) et 26,9 milliards d'euros du PIB. Il serait de 25,1 milliards d'euros constants dans le scénario 1,3 %, soit 0,9 % du PIB.

Avec la convention EEC, le solde du système de retraite serait donc moins dégradé qu'avec la convention TCC. La convention TCC aboutit en effet à un résultat paradoxal, comme déjà souligné dans la partie 1 : plus les économies sont importantes en matière de rémunération des agents publics, moins la masse salariale du secteur public évolue de façon dynamique, et moins les ressources affectées au système de retraite sont importantes. Ainsi la maîtrise des dépenses publiques à travers la maîtrise des rémunérations et de l'emploi dans la fonction publique se traduit, du fait de la convention utilisée, par des ressources moindres pour le système de retraite et partant à une dégradation du solde. Cet effet est neutralisé dans la convention EEC qui suppose un recyclage d'une partie des économies réalisées sur la masse salariale publique et une contribution financière de l'État en tant qu'employeur constante sur la période de projection, supérieure à celle de la convention TCC. Le solde financier du système de retraite apparaît ainsi moins dégradé dans la convention EEC. En contrepartie, bien évidemment, l'amélioration du budget de l'État du fait de la politique conduite sur les rémunérations publiques serait moindre.

Figure 2.14 – Solde financier observé et projeté du système de retraite en part de PIB selon la convention comptable retenue

Figure 2.14a - Convention EEC

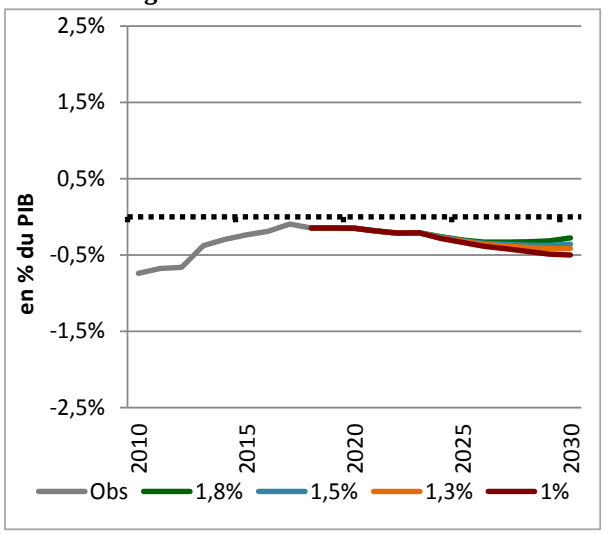
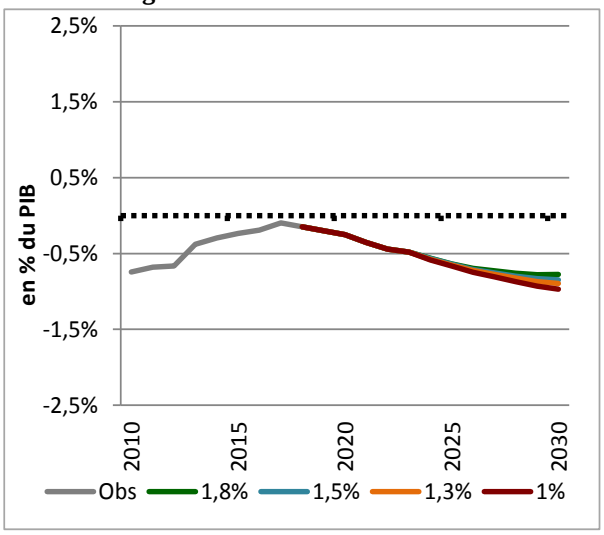


Figure 2.14b - Convention TCC



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR – novembre 2019.

Figure 2.15 – Solde financier observé et projeté du système de retraite en Md€ 2018 selon la convention comptable retenue

Figure 2.15a - Convention EEC

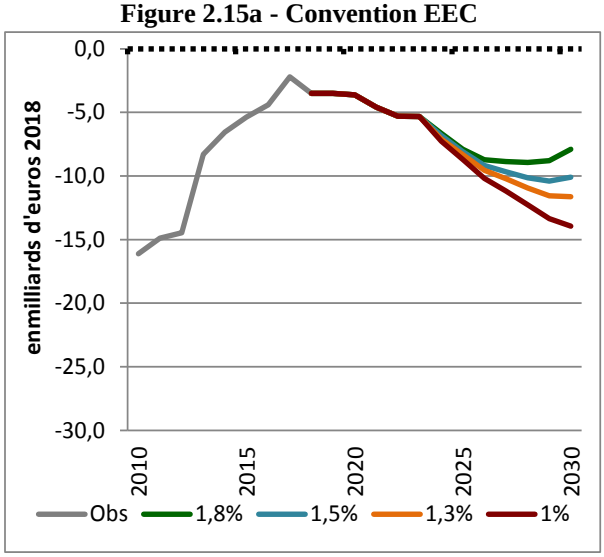
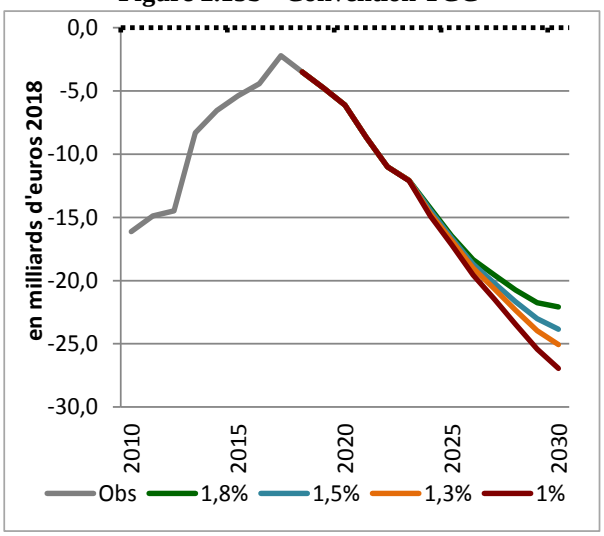


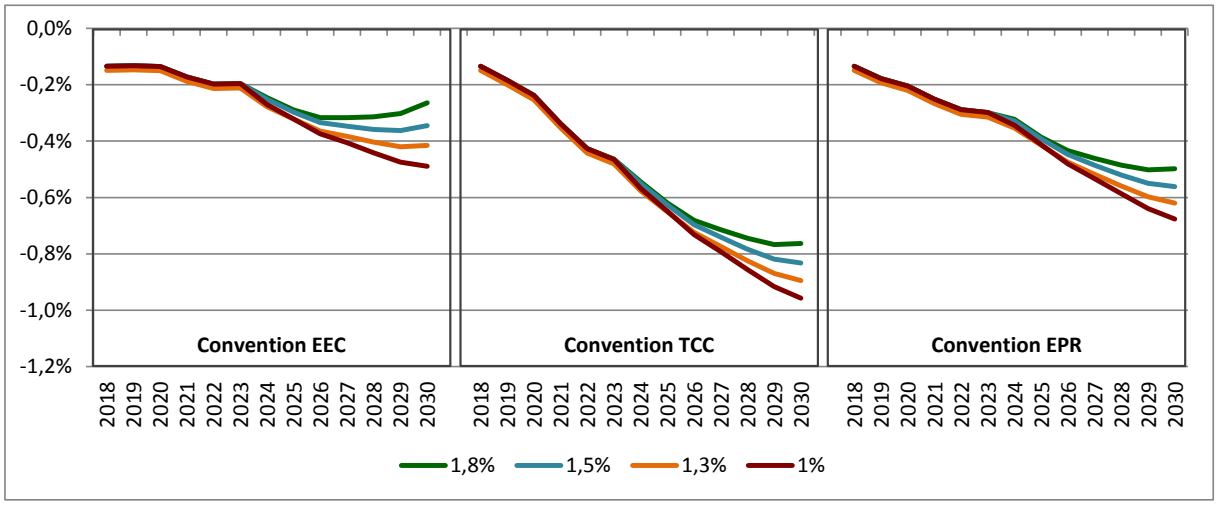
Figure 2.15b - Convention TCC



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR – novembre 2019.

Avec la convention EPR, le solde financier serait légèrement supérieur à court et moyen termes à celui calculé avec la convention TCC et inférieur à celui calculé avec la convention EEC, dans tous les scénarios (de l'ordre de 0,4 point de PIB en 2025, reflet du moindre apport de ressources).

Figure 2.16 – Solde financier observé et projeté du système de retraite selon la convention comptable retenue



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau de 2018. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde financier de ces régimes.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR – novembre 2019.

Les écarts entre les projections de novembre 2019 et les projections de juin 2019 pour l'année 2025

En 2025, la part des dépenses dans le PIB serait de 0,1 point moins élevée dans le présent document que dans le rapport de juin 2019, la part des ressources serait en baisse de 0,1 point également (conventions EEC et TCC) et le solde serait ainsi quasiment identique.

Ces légers écarts s'expliquent du côté des dépenses par la sous-indexation des pensions au-delà de 2 000 euros en 2020, mesure qui n'était pas prise en compte dans le rapport de juin 2019 et par des hypothèses d'inflation plus faibles jusqu'à l'horizon 2023, ce qui ralentit d'autant la croissance des dépenses. Du côté des ressources, les écarts résultent des nouvelles hypothèses relatives à la masse salariale de la fonction publique qui évolue moins rapidement que ce qui était retenu en juin.

L'annexe 2 du présent document revient plus en détail sur les écarts constatés depuis le rapport de 2016.

3. La situation patrimoniale nette du système de retraite obligatoire en répartition représente 5,6 % du PIB

Le solde financier moyen global du système de retraite ne prend en outre pas en compte la dette déjà accumulée par certains régimes, ou transférée à la CADES par le passé, ni, à l'inverse, les réserves détenues par d'autres régimes ou par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

Les réserves constituées au sein des régimes de retraite (agrégeant les réserves de moyen et long terme au fonds de roulement) s'élevaient ainsi, au 31 décembre 2017, à 136,9 milliards d'euros, soit 6 % du PIB (3,1 % pour l'AGIRC-ARRCO). En outre, le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) disposait d'un actif de 36,4 milliards d'euros à cette date (1,6 % du PIB). De l'autre côté, la part imputable à la branche retraite de la dette restant à rembourser par la CADES était estimée à 46 milliards d'euros (soit -2 % du PIB).

La situation patrimoniale nette était ainsi évaluée à 127 milliards d'euros fin 2017, soit 5,6 % du PIB.

Tableau 2.1 – Situation patrimoniale nette du système de retraite au 31/12/2017

Système de retraite	En milliards d'euros	En part de PIB
Régimes de base et régimes intégrés	10,8	0,5%
Régimes complémentaires	126,1	5,5%
Réserves des régimes de retraite	136,9	6,0%
Réserves du FRR	36,4	1,6%
Dette de la CADES imputée au système de retraite	-45,9	-2,0%
Situation patrimoniale nette du système de retraite	127,4	5,6%

Note : les réserves comprennent l'ensemble des fonds placés par les caisses, quelle que soit l'échéance des actifs admis en représentation ; elles agrègent donc les réserves de moyen et long terme au fonds de roulement.
Bien que la Caisse de retraite complémentaire du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC) ne soit pas incluse dans l'exercice de projection, ses réserves ont été agrégées ici en raison des montants en jeu.
Sources : documentation des régimes ; « La situation patrimoniale des organismes de sécurité sociale », Les comptes de la sécurité sociale, septembre 2018, calculs SG-COR.

La question de l'utilisation de ces réserves peut-être posée notamment parce que à partir de 2030, la diminution projetée de la part des retraites dans le PIB, dans les scénarios les plus favorables, rendrait moins nécessaires les efforts d'ajustements.

Toutefois, ces réserves sont concentrées dans des régimes qui ne connaîtraient pas de besoins de financement à l'horizon 2030.

4. Les résultats par régime

Le solde financier du système de retraite est le résultat de l'agrégation des soldes financiers des différents régimes de retraite, de base et complémentaires, y compris du FSV. Une situation d'équilibre financier pour l'ensemble du système de retraite ne signifie donc pas un équilibre financier dans chacun des régimes mais le fait que, sur le plan comptable, les excédents des uns compensent les besoins de financement des autres[37].

Un focus réalisé sur la CNAV et le FSV[38], l'AGIRC-ARRCO, le régime de la fonction publique de l'État et la CNRACL, qui représentent 90 % du total des dépenses du système de retraite en 2018, permet de constater que la situation serait contrastée selon les régimes (voir l'annexe 1 pour une présentation détaillée de chacun des régimes).

Ainsi, la part des dépenses de retraite de la CNAV et du FSV dans le PIB progresserait de 0,2 point à 0,3 point selon le scénario entre 2018 et 2030. L'ensemble CNAV+FSV présenterait un besoin de financement sur l'ensemble de la période de projection quel que soit le scénario (de 0,3 % du PIB dans les scénarios 1,8 %, 1,5 % et 1,3 % et de 0,4 % du PIB dans le scénario 1 % à l'horizon 2030) après avoir connu un quasi équilibre en 2018.

Les dépenses de l'AGIRC-ARRCO ne progresseraient quasiment pas (de 3,5 % du PIB en 2018 à 3,6 % en 2030) sur l'ensemble de la période et le régime serait proche de l'équilibre dans tous les scénarios à l'horizon 2030.

La part des dépenses du régime de la FPE dans le PIB serait en baisse, passant de 2,3 % en 2018 à 2,0 % en 2030. La situation financière du régime serait très dépendante de la convention retenue : avec la convention EEC, le régime serait en excédent sur la période, de l'ordre de 0,1 % à 0,2 % du PIB selon le scénario ; avec la convention TCC, il serait, au contraire, en déficit à l'horizon de la projection (-0,2 % du PIB quel que soit le scénario en 2030).

Enfin, la CNRACL verrait la part de ses dépenses dans le PIB progresser de 0,1 point de 2018 à 2030 et son besoin de financement serait de 0,2 point de PIB, quel que soit le scénario à l'horizon 2030 alors que le régime était à l'équilibre en 2018.

[37] La troisième partie du quatorzième rapport du COR de novembre 2017 présente des résultats détaillés par régime.

[38] Les comptes de la CNAV et du FSV sont présentés ici de manière consolidés, c'est-à-dire que les dépenses du FSV en direction de la CNAV (soit les ressources de la CNAV en provenance du FSV) ne sont pas prises en compte.

Tableau 2.2 – Dépenses de retraite observées et projetées à l'horizon 2030 des principaux régimes

Dépenses de retraite	En milliards d'euros 2018			En part de PIB		
	2018	2025	2030	2018	2025	2030
CNAV+FSV						
Scénario 1,8 %	136	153	169	5,8%	5,9%	6,0%
Scénario 1,5 %	136	153	169	5,8%	5,9%	6,0%
Scénario 1,3 %	136	153	169	5,8%	5,9%	6,0%
Scénario 1,0 %	136	153	169	5,8%	5,9%	6,1%
AGIRC-ARRCO						
Scénario 1,8 %	83	92	103	3,5%	3,6%	3,6%
Scénario 1,5 %	83	92	102	3,5%	3,6%	3,6%
Scénario 1,3 %	83	92	101	3,5%	3,6%	3,6%
Scénario 1,0 %	83	92	100	3,5%	3,6%	3,6%
Régime de la FPE						
Scénario 1,8 %	54	56	57	2,3%	2,2%	2,0%
Scénario 1,5 %	54	56	57	2,3%	2,2%	2,0%
Scénario 1,3 %	54	56	57	2,3%	2,2%	2,0%
Scénario 1,0 %	54	56	57	2,3%	2,2%	2,1%
CNRACL						
Scénario 1,8 %	22	25	28	0,9%	1,0%	1,0%
Scénario 1,5 %	22	25	28	0,9%	1,0%	1,0%
Scénario 1,3 %	22	25	28	0,9%	1,0%	1,0%
Scénario 1,0 %	22	25	28	0,9%	1,0%	1,0%

Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions.
Sources : rapport à la CCSS 2019 ; projections COR – novembre 2019.

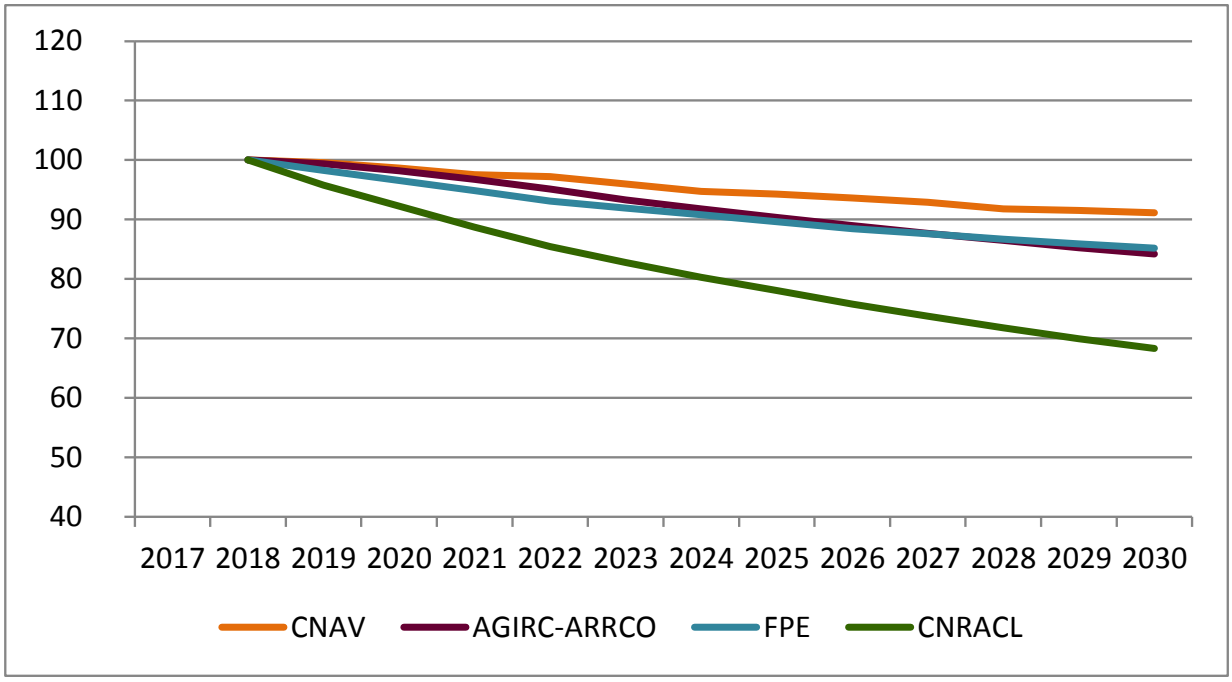
Tableau 2.3 – Solde élargi observé et projeté à l'horizon 2030 des principaux régimes

Solde élargi	En milliards d'euros 2018			En part de PIB		
	2018	2025	2030	2018	2025	2030
CNAV+FSV						
Scénario 1,8 %	-1,6	-6,0	-7,5	-0,1%	-0,2%	-0,3%
Scénario 1,5 %	-1,6	-6,2	-8,8	-0,1%	-0,2%	-0,3%
Scénario 1,3 %	-1,6	-6,2	-9,6	-0,1%	-0,2%	-0,3%
Scénario 1,0 %	-1,6	-6,4	-10,9	-0,1%	-0,2%	-0,4%
AGIRC-ARRCO						
Scénario 1,8 %	-2,7	-0,1	-0,9	-0,1%	0,0%	0,0%
Scénario 1,5 %	-2,7	-0,2	-1,2	-0,1%	0,0%	0,0%
Scénario 1,3 %	-2,7	-0,3	-1,4	-0,1%	0,0%	0,0%
Scénario 1,0 %	-2,7	-0,4	-1,6	-0,1%	0,0%	-0,1%
Régime de la FPE (convention EEC)						
Scénario 1,8 %	0,0	+2,1	+4,9	0,0%	0,1%	0,2%
Scénario 1,5 %	0,0	+2,0	+4,5	0,0%	0,1%	0,2%
Scénario 1,3 %	0,0	+2,0	+4,2	0,0%	0,1%	0,1%
Scénario 1,0 %	0,0	+2,0	+3,7	0,0%	0,1%	0,1%
Régime de la FPE (convention TCC)						
Scénario 1,8 %	0,0	-4,4	-6,3	0,0%	-0,2%	-0,2%
Scénario 1,5 %	0,0	-4,4	-6,3	0,0%	-0,2%	-0,2%
Scénario 1,3 %	0,0	-4,4	-6,3	0,0%	-0,2%	-0,2%
Scénario 1,0 %	0,0	-4,5	-6,3	0,0%	-0,2%	-0,2%
Régime de la FPE (convention EPR)						
Scénario 1,8 %	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
Scénario 1,5 %	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
Scénario 1,3 %	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
Scénario 1,0 %	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
CNRACL						
Scénario 1,8 %	-0,1	-4,5	-6,5	0,0%	-0,2%	-0,2%
Scénario 1,5 %	-0,1	-4,5	-6,6	0,0%	-0,2%	-0,2%
Scénario 1,3 %	-0,1	-4,5	-6,6	0,0%	-0,2%	-0,2%
Scénario 1,0 %	-0,1	-4,5	-6,6	0,0%	-0,2%	-0,2%

Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau de 2018. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018.
Sources : rapport à la CCSS 2019 ; projections COR – novembre 2019.

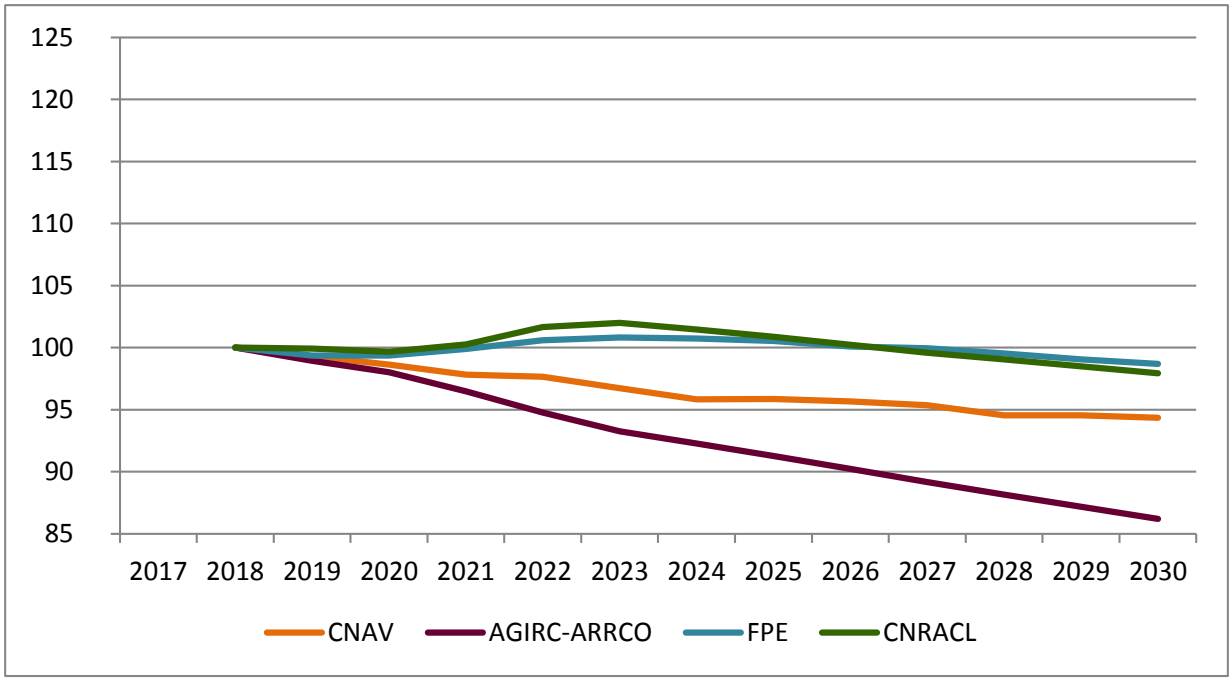
Ces résultats proviennent des évolutions différenciées selon les régimes du rapport entre les cotisants et les retraités et de celui de la pension moyenne relative.

Figure 2.17 – Rapport entre les cotisants et les retraités des principaux régimes (base 100 en 2018)



Sources : données des régimes, projections COR – novembre 2019.

Figure 2.18– Pension moyenne relative au revenu d'activité soumis à cotisations : illustration sur le scénario 1,3 % (base 100 en 2018)



Sources : données des régimes, projections COR – novembre 2019.

5. Synthèse

En synthèse cette partie montre, pour ce qui concerne le système de retraite pris dans sa globalité, qu'il évolue d'une situation de quasi équilibre en 2017, à un déficit de 0,1 % du PIB en 2018, et compris entre 0,3 % et 0,6 % du PIB en 2025. Ce déficit n'est pas lié à l'évolution des dépenses de retraite dont la part dans le PIB reste constante. Il s'explique par une diminution des ressources du système de retraite. Cette baisse s'explique elle-même pour l'essentiel par une diminution, en pourcentage du PIB, de la contribution de diverses entités publiques (État, administrations publiques locales, CNAF, Unedic).

Tableau 2.4 – Solde élargi observé et projeté à l'horizon 2030 du système de retraite

Solde élargi	En milliards d'euros 2018			En part de PIB		
	2018	2025	2030	2018	2025	2030
Convention EEC						
Scénario 1,8 %	-3,5	-7,9	-7,9	-0,1%	-0,3%	-0,3%
Scénario 1,5 %	-3,5	-8,1	-10,1	-0,1%	-0,3%	-0,4%
Scénario 1,3 %	-3,5	-8,3	-11,6	-0,1%	-0,3%	-0,4%
Scénario 1,0 %	-3,5	-8,7	-13,9	-0,1%	-0,3%	-0,5%
Convention TCC						
Scénario 1,8 %	-3,5	-16,5	-22,1	-0,1%	-0,6%	-0,8%
Scénario 1,5 %	-3,5	-16,6	-23,8	-0,1%	-0,6%	-0,8%
Scénario 1,3 %	-3,5	-16,8	-25,1	-0,1%	-0,7%	-0,9%
Scénario 1,0 %	-3,5	-17,2	-26,9	-0,1%	-0,7%	-1,0%
Convention EPR						
Scénario 1,8 %	-3,5	-11,5	-17,6	-0,1%	-0,4%	-0,5%
Scénario 1,5 %	-3,5	-11,7	-19,6	-0,1%	-0,4%	-0,6%
Scénario 1,3 %	-3,5	-11,9	-21,0	-0,1%	-0,4%	-0,6%
Scénario 1,0 %	-3,5	-12,3	-23,2	-0,1%	-0,4%	-0,7%

Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau de 2018. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2018.
Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : rapports à la CCSS 2010-2019 ; projections COR – novembre 2019.

Partie 3 - Les ajustements possibles dans la perspective d'un équilibre en 2025

Il n'appartient pas au Conseil de se prononcer sur le bien-fondé de l'objectif d'un retour à l'équilibre financier du système de retraite en 2025 qui n'est pas partagé par tous les membres du COR, et *a fortiori* d'exprimer des recommandations sur les voies et moyens d'y parvenir. En effet, le fait que le système de retraite présente un déficit à cet horizon n'implique pas nécessairement pour tous les membres du COR que celui-ci doive être résorbé par des mesures d'économies.

Néanmoins, afin de répondre à la demande du Premier Ministre, ce rapport présente à titre purement illustratif un large éventail de scénarios de réforme qui permettraient d'équilibrer le système de retraite en 2025. Cela ne signifie pas pour autant que celles-ci soient considérées comme opportunes par tous les membres du COR.

Un système de retraite par répartition est équilibré chaque année si la masse de ses ressources correspond exactement à la masse de ses dépenses. Partant de cette égalité, l'équilibre du système de retraite se caractérise par une relation simple liant les divers déterminants des ressources et des prestations de retraite, à savoir le nombre de retraités, la pension moyenne de ces retraités, le nombre de cotisants, le revenu d'activité moyen et le taux de prélèvement finançant les retraites[39] :

(Nombre de cotisants / Nombre de retraités) x Taux de prélèvement
= Pension moyenne / Revenu d'activité moyen

La situation financière du système de retraite dépend ainsi de trois facteurs :

- Le niveau moyen de pension de l'ensemble des retraités rapporté au revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi, qui dépend du cadre économique général (notamment de la productivité du travail) mais aussi des règles qui déterminent les montants de pension (règles de calcul des pensions à la liquidation, règles de revalorisation, etc.) ;
- le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, qui dépend lui-même de déterminants démographiques (fécondité, mortalité et solde migratoire) et des comportements d'activité à tous les âges de la vie et du taux de chômage. Ce rapport peut également être influencé par les règles du système de retraite (notamment celles qui jouent sur les âges effectifs de départ à la retraite[40]) ;

[39] Masse des prélèvements rapportée à la masse des revenus d'activité et dont le produit est affecté au financement des retraites.

[40] La notion « d'âge effectif de départ à la retraite » est ambiguë, car elle peut se référer à divers indicateurs. Dans ce rapport, l'indicateur retenu est l'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite, qui dépend des probabilités d'être retraité à chaque âge entre 50 et 70 ans. Cet indicateur ne doit pas être confondu avec l'âge moyen à la liquidation des nouveaux retraités de chaque année (voir document n° 1 de la séance du COR du 27 mai 2015).

- et le niveau des prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité (« taux de prélèvement global »), qui dépend des règles relatives aux cotisations et autres prélèvements.

Le chapitre 1 de cette partie présente ainsi les conditions de l'équilibre financier en 2025 sur ces trois facteurs pris indépendamment les uns des autres. Les ordres de grandeur découlent directement des projections financières de la partie 2. Cette présentation sera complétée par des scénarios de mesures effectives permettant d'atteindre l'équilibre financier en 2025 en jouant sur les trois leviers d'ajustement, à savoir le niveau de la pension, le taux de prélèvement, et l'âge effectif de départ à la retraite.

Par ailleurs, les conditions de retour à l'équilibre sont présentées de façon agrégée et ne permettent pas d'étudier les effets des mesures envisagées sur les disparités et les redistributions entre les assurés. Ce point est abordé dans le chapitre 2 qui illustre les effets du relèvement de l'âge de départ à la retraite sur les assurés, en les distinguant notamment par genre et par gradient social.

Chapitre 1. Les conditions de retour à l'équilibre financier du système de retraite en 2025

1. Les ajustements à effectuer sur chacun des leviers pour équilibrer le système de retraite en 2025

L'équilibre financier du système de retraite pourrait être atteint par différentes combinaisons des trois leviers, selon le partage souhaité des efforts entre retraités actuels et cotisants (et à ce titre futurs retraités) : il passerait ainsi par une autre combinaison d'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite, de pension moyenne relative des retraités et/ou de taux de prélèvement global que la combinaison qui résulte de la législation actuelle.

Le tableau 3.1 présente ainsi, pour les quatre scénarios du COR et dans les trois conventions, les modifications nécessaires d'un seul des trois leviers par rapport aux évolutions spontanées à législation inchangée. Évidemment, cet équilibre pourrait également être atteint à travers une combinaison d'actions simultanées sur les trois leviers. Les efforts à fournir sur chacun des leviers seraient alors moins importants.

Ce tableau est similaire à la figure produite dans le rapport annuel du COR[41], qui étend l'utilisation nécessaire des leviers jusqu'à 2070.

Par exemple, dans le scénario 1,3 % et dans la convention EEC, pour équilibrer financièrement le système de retraite en 2025 *via* le seul levier de l'âge de départ à la retraite, il serait nécessaire d'augmenter de 0,4 an (soit 4,4 mois) cet âge moyen, par rapport à la législation actuelle (soit 63,2 ans au lieu de 62,8 ans en 2025, pour un âge conjoncturel moyen de 62,2 ans en 2018). Une autre possibilité serait de laisser l'âge évoluer sous l'effet des règles actuelles, et d'assurer l'équilibre du système par l'un des deux autres leviers. Il pourrait ainsi être atteint soit par un ajustement du taux de prélèvement qu'il serait nécessaire dans ce cas d'augmenter de 0,7 point par rapport à son niveau atteint à législation inchangée (31,4 % au lieu de 30,7 % en 2025, pour une valeur de 30,9 % en 2018), soit par un ajustement de la pension moyenne relative qui devrait alors baisser de 1,2 point supplémentaire par rapport à son niveau atteint spontanément à législation inchangée (soit 48,6 % contre 49,8 % en 2025, pour une valeur de 51,4 % en 2018).

[41] Figure 2.23 du rapport annuel de juin 2019, p. 120.

Tableau 3.1 - Ajustements à effectuer par levier pour équilibrer le système de retraite en 2025

Convention	Scénario	Solde en 2025		Ajustements à effectuer (en écart à la situation de référence, en 2025)		
		En % du PIB	En Md€ 2018	Âge de départ à la retraite	Pension relative	Taux de prélèvement
EEC	**1,8%**	-0,3%	-7,9	+ 0,3 an	-1,1 pt	+ 0,7 pt
	1,5%	-0,3%	-8,1	+ 0,4 an	-1,1 pt	+ 0,7 pt
	1,3%	-0,3%	-8,3	+ 0,4 an	-1,2 pt	+ 0,7 pt
	1,0%	-0,3%	-8,7	+ 0,4 an	-1,2 pt	+ 0,8 pt
TCC	**1,8%**	-0,6%	-16,5	+ 0,7 an	-2,3 pt	+ 1,4 pt
	1,5%	-0,6%	-16,6	+ 0,7 an	-2,3 pt	+ 1,5 pt
	1,3%	-0,7%	-16,8	+ 0,7 an	-2,4 pt	+ 1,5 pt
	1,0%	-0,7%	-17,2	+ 0,8 an	-2,4 pt	+ 1,5 pt
EPR	**1,8%**	-0,4%	-10,4	+ 0,5 an	-1,5 pt	+ 0,9 pt
	1,5%	-0,4%	-10,5	+ 0,5 an	-1,5 pt	+ 0,9 pt
	1,3%	-0,4%	-10,7	+ 0,5 an	-1,5 pt	+ 0,9 pt
	1,0%	-0,4%	-11,0	+ 0,5 an	-1,6 pt	+ 1,0 pt

Lecture : le solde du système de retraite dans la convention TCC et pour le scénario 1,3 % serait de l'ordre de -0,7 point de PIB en 2025, soit 16,8 Md€ 2018. Pour équilibrer le système de retraite, le recul nécessaire de l'âge moyen de départ à la retraite serait de 0,7 an par rapport à l'évolution « spontanée » à législation inchangée ; la baisse des pensions moyennes rapportées au revenu devrait être de 2,4 points de pourcentage, ou encore la hausse des prélèvements sur l'ensemble des revenus d'activité de 1,5 point de pourcentage.
Note : les leviers sont ici supposés indépendants les uns des autres.
Champ : soldes tous régimes de retraite et FSV.
Source : calculs SG-COR, projections novembre 2019.

2. Présentation d'un éventail de scénarios de mesures permettant d'atteindre l'équilibre financier en 2025 sur chacun des trois leviers

Dans ses rapports annuels, le COR illustre la portée de ces leviers sans préciser exactement comment il est possible d'atteindre chacune des cibles d'âge de départ à la retraite, de pension moyenne relative ou de taux de prélèvement. Or, les mesures possibles pour ajuster un des leviers peuvent être variées :

- une variation d'âge de départ à la retraite souhaitée pour atteindre l'équilibre financier peut être obtenue par des mesures diverses, comme la modulation de l'âge d'ouverture des droits, de l'âge d'annulation de la décote, de la durée de carrière nécessaire pour l'obtention du taux plein avant l'âge d'annulation de la décote, de l'éligibilité à la retraite anticipée pour carrière longue, etc. ;

- la modification cible de la pension moyenne relative correspond également à des mesures diverses, comme l'indexation des pensions, le calcul de la pension à la liquidation, la modification des *minima* de pension notamment ;
- enfin, la variation du taux de prélèvement peut s'opérer par un ensemble de mesures relatives aux taux de cotisation, mais aussi par le recours à des taxes ou impôts divers.

À la demande du Premier Ministre et concernant le levier de l'âge de départ à la retraite, le rapport propose ici à titre illustratif plusieurs options possibles d'ajustement des paramètres pour atteindre l'équilibre fin 2025. Pour les autres leviers, le rapport présente un ajustement possible parmi d'autres permettant d'atteindre l'équilibre financier du système de retraite à l'horizon 2025. À la différence de la présentation des leviers qui sont calculés pour atteindre un équilibre ponctuel chaque année, les mesures envisagées intègrent un processus de montée en charge entre 2021 et 2025.

Il convient enfin de souligner que les mesures présentées ici seraient mises en œuvre entre 2021 et 2025 et auraient des effets qui perdureraient après 2025. Elles modifieraient donc les résultats présentés entre 2021 et 2030 dans la partie 2. Ces effets *ex post* sur la trajectoire financière du système de retraite n'ont pu être chiffrés pour ce rapport.

2.1 Augmenter l'âge effectif de la retraite : illustration par des mesures concrètes

Cinq scénarios de mesures ont été envisagés. Les trois premiers utilisent les paramètres existants dans le système actuel, qui ont déjà été mobilisés dans les précédentes réformes. Ils consistent à augmenter graduellement, entre 2021 et 2025 :
- seulement l'âge d'ouverture des droits (mesure AOD) ;
- la durée d'assurance nécessaire pour l'obtention du taux plein (mesure Durée) qui entre en compte dans la durée de proratisation ;
- à la fois les âges de la retraite et la durée d'assurance de référence pour le taux plein (mesure AOD+Durée)[42].

Les deux dernières mesures sont plus exploratoires et consistent à mettre en place de nouvelles conditions de liquidation à travers l'introduction d'un nouvel âge légal dans le système actuel. Dénommé âge minimal du taux plein (AMTP), cet âge détermine le seuil à partir duquel se calculeraient décotes et surcotes au taux de 5 % par année lacunaire ou surnuméraire respectivement[43]. Deux alternatives sont alors envisagées :
- une première alternative consisterait à déterminer cet âge minimum du taux plein tout en gardant la référence à la durée d'assurance. Dans ce cas, la pension ne pourrait être obtenue au taux plein uniquement que si l'assuré remplit à la fois ces conditions de taux plein par l'âge (après cet AMTP) *et* par la durée. Concrètement, un assuré bénéficiant de

[42] Parmi les types de mesures déjà utilisées par le passé, l'âge d'annulation de la décote n'est pas envisagé car son application à des générations non encore parties à la retraite repousserait leur action au-delà de 2025.

[43] Au point de départ, l'AMTP est égal à l'âge d'ouverture des droits des assurés. Il s'adapte aux assurés éligibles aux départs anticipés pour carrière longue (AMTP spécifique diminué de 2 ans) et aux catégories actives (AMTP spécifique diminué de 5 ans) dans les évaluations présentées.

la durée nécessaire à l'obtention du taux plein à 62 ans devrait repousser son âge de départ à la retraite jusqu'à atteindre l'AMTP pour bénéficier du taux plein ;

- dans la deuxième alternative, visant à ce que les conditions de liquidation ne dépendent plus de la durée d'assurance mais uniquement de l'âge, la hausse de l'AMTP est associée à une baisse graduelle de l'âge d'annulation de la décote (mesure AMTP+AAD). Dans ce cas, l'assuré subirait nécessairement une décote pour un départ à la retraite avant l'AMTP et pourrait bénéficier d'une surcote après. Si les deux âges-limites ainsi définis s'égalisent, les conditions de liquidation des pensions correspondent alors au concept de l'âge pivot.

Pour évaluer l'effet financier de ces mesures au regard des besoins de financement du système de retraite, le COR s'est appuyé sur des évaluations des conséquences financières liées aux évolutions des âges moyens de départ à la retraite observés lors des réformes précédentes, à partir de travaux réalisés à cet effet par la DREES et par la CNAV. **Les résultats présentés doivent toutefois être interprétés avec précaution, car tous les scénarios n'ont pu faire l'objet d'une analyse systématique avec un modèle de microsimulation et certains ont été obtenus par extrapolation linéaire. Ils visent essentiellement à indiquer des ordres de grandeur afin d'éclairer le débat.**

Comme pour toute évaluation reposant sur des modèles de microsimulation, les résultats doivent être interprétés avec prudence et dépendent en partie de la façon dont sont modélisées les réactions des assurés face à un changement des conditions de liquidation. Il est ainsi supposé que les assurés conserveront à l'avenir les mêmes comportements de départ à la retraite, et en particulier qu'ils continueront dans leur grande majorité à liquider leur pension à taux plein. Si les assurés devaient modifier ces comportements, par exemple partir plus souvent avec une décote, le rendement de ces mesures pourrait être modifié. La deuxième convention tient au fait que le relèvement de l'âge de la retraite nécessite également de faire des hypothèses sur le maintien ou non des assurés sur le marché du travail. Ces hypothèses influent en particulier sur les montants des cotisations supplémentaires perçues par le système de retraite suite au décalage de l'âge et sur les montants de pension liquidées.

En outre, la portée de ces cinq types de mesures a été évaluée en calculant les conséquences du report de l'âge de départ à la retraite sur le montant de la pension : à la différence des résultats mécaniques présentés *supra* (qui supposent une indépendance des leviers les uns par rapport aux autres), ces résultats de modélisation permettent de gagner en précision dans l'évaluation des moyens à mettre en œuvre pour atteindre l'équilibre financier en 2025.

Enfin, le calibrage des mesures est adapté selon les quatre scénarios du COR et les trois conventions comptables retenues pour l'évaluation des ressources du système de retraite.

a) Mesure concernant l'âge d'ouverture des droits

La hausse nécessaire de l'âge d'ouverture des droits pour équilibrer le système de retraite en 2025 serait comprise entre 2,5 mois et 5,4 mois par génération à partir de la génération 1959 et jusqu'à la génération 1963 selon la convention et le scénario économique retenus (voir

tableau 3.2). L'âge d'ouverture des droits cible pour la génération 1963 irait dès lors de 63 à 64,3 ans en fonction du scénario retenu pour calibrer la mesure.

Tableau 3.2 - Équilibre du système atteint en 2025 par recours au seul report graduel de l'âge d'ouverture des droits, pour les générations 1959 à 1963

Convention	Scénario	Mesure globale *ex ante*	Mesure concrète (hausse de l'AOD par génération à partir de la génération 1959)	Âge d'ouverture des droits cible pour la génération 1963
EEC	**1,8%**	+ 0,3 an	2,5 mois	63,0 ans
	1,5%	+ 0,4 an	2,6 mois	63,1 ans
	1,3%	+ 0,4 an	2,6 mois	63,1 ans
	1,0%	+ 0,4 an	2,8 mois	63,1 ans
TCC	**1,8%**	+ 0,7 an	5,2 mois	64,2 ans
	1,5%	+ 0,7 an	5,3 mois	64,2 ans
	1,3%	+ 0,7 an	5,3 mois	64,2 ans
	1,0%	+ 0,8 an	5,4 mois	64,3 ans
EPR	**1,8%**	+ 0,5 an	3,3 mois	63,4 ans
	1,5%	+ 0,5 an	3,3 mois	63,4 ans
	1,3%	+ 0,5 an	3,4 mois	63,4 ans
	1,0%	+ 0,5 an	3,5 mois	63,5 ans

Lecture : équilibrer le solde 2025 (convention EEC) pour le scénario 1,3 % nécessiterait une hausse de l'âge d'ouverture des droits de 2,6 mois par génération à partir de la génération 1959 et jusqu'à la génération 1963 comprise, pour un AOD de 63,1 ans pour cette dernière génération.
Note : reporter l'âge d'ouverture à 63 ans ou plus pour la génération 1963 leur impose un départ à la retraite (hors départs anticipés) après 2025, ce qui génère donc des économies sur les prestations 2025.
Champ : soldes tous régimes de retraite et FSV.
Source : calculs SG-COR, à partir d'analyses de la DREES et de la CNAV.

b) Mesure concernant la durée d'assurance requise pour bénéficier du taux plein

Recourir à la durée d'assurance seule pour l'équilibre du solde du système de retraite n'a pas les mêmes effets que le recul de l'âge d'ouverture des droits. Un certain nombre d'assurés a en effet déjà atteint la durée d'assurance nécessaire à l'âge d'ouverture des droits et ne serait donc pas touché par la mesure. D'autres préfèreraient voir leur pension baisser plutôt que de reculer leur âge de départ à la retraite, notamment les assurés qui auraient décoté à législation inchangée. Les conséquences financières d'une mesure de ce type seraient relativement faibles à court terme, mais gagneraient en puissance à plus long terme.

Par conséquent, la hausse de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein apparaît significative pour équilibrer le système de retraite en 2025, de l'ordre de 5 mois par génération et jusqu'à 10 mois par génération pour la convention TCC comme illustré par le tableau 3.3. Cette hausse s'appliquerait suivant une montée en charge, sur cinq générations (1959 à 1963), et remplacerait la hausse graduelle déjà programmée à législation actuelle. La durée de référence est de 167 trimestres (41,75 ans) pour la génération 1958. À titre d'exemple, la durée légale d'assurance pour la génération 1963 serait de 44,1 ans dans la convention EEC (scénario 1,3 %) contre 42 ans à législation actuelle.

Tableau 3.3 - Équilibre du système atteint en 2025 par recours à la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein avant l'âge d'annulation de la décote

Convention	Scénario	Mesure globale *ex ante*	Mesure concrète (nouveau rythme de progression de la durée d'assurance, par génération, en partant de 41,75 ans pour la génération 1958)	Durée d'assurance cible pour la génération 1963 (42 ans à législation actuelle)
EEC	**1,8%**	+ 0,3 an	4,8 mois	44,0 ans
	1,5%	+ 0,4 an	4,9 mois	44,0 ans
	1,3%	+ 0,4 an	5,0 mois	44,1 ans
	1,0%	+ 0,4 an	5,3 mois	44,2 ans
TCC	**1,8%**	+ 0,7 an	10,0 mois	46,2 ans
	1,5%	+ 0,7 an	10,1 mois	46,2 ans
	1,3%	+ 0,7 an	10,2 mois	46,2 ans
	1,0%	+ 0,8 an	10,4 mois	46,3 ans
EPR	**1,8%**	+ 0,5 an	6,3 mois	44,6 ans
	1,5%	+ 0,5 an	6,4 mois	44,7 ans
	1,3%	+ 0,5 an	6,5 mois	44,7 ans
	1,0%	+ 0,5 an	6,7 mois	44,8 ans

Lecture : la hausse de la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein pour équilibrer le système de retraite en 2025 dans le scénario 1,3 % et avec la convention EEC, devrait être de 5 mois par génération à partir de la génération 1959 et jusqu'à la génération 1963 comprise, soit 44,1 ans de durée de carrière de référence pour cette dernière génération.
Note : la hausse de la durée spécifiée en mois remplace celle programmée à législation actuelle, pour les générations nées après 1958 (point de départ : durée légale de 167 trimestres, ou 41,75 ans).
Champ : soldes tous régimes de retraite et FSV.
Source : calculs SG-COR, à partir d'analyses de la DREES et de la CNAV.

c) Mesure combinant une hausse de l'âge d'ouverture des droits et une augmentation de la durée d'assurance

Le recours à des mesures portant à la fois sur l'âge d'ouverture des droits et sur la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein augmenterait l'efficacité des deux mesures prises séparément. Par exemple, un assuré qui se verrait imposer un recul de son âge de départ à la retraite en raison de la hausse de l'AOD peut voir sa pension subir une proratisation supplémentaire en lien avec la hausse de la durée d'assurance. Il n'aurait subi que le report de l'âge sans l'effet de hausse de la durée d'assurance.

La condition d'atteinte de l'équilibre financier en 2025 modifierait, pour la génération 1963, l'âge d'ouverture des droits de 0,9 an (pour le porter à 62,9 ans) et la durée d'assurance de 0,4 an (soit 42,4 ans de carrière), dans la convention EEC et pour le scénario 1,3 %. Cette hausse de la durée d'assurance associée à la modification de l'AOD s'appliquerait suivant une montée en charge, sur cinq générations (1959 à 1963), et remplacerait la hausse graduelle déjà programmée à législation actuelle. La durée de référence est de 167 trimestres (41,75 ans) pour la génération 1958. Le tableau 3.4 présente une des combinaisons possibles associant le recours à la hausse de l'AOD et le relèvement de la durée d'assurance, selon la convention de solde et le scénario économique retenus.

Tableau 3.4 - Équilibre du système atteint en 2025 par recours au report de l'âge d'ouverture des droits combiné à la hausse de la durée d'assurance

Convention	Scénario	Mesure globale *ex ante*	Mesure concrète (hausse de l'AOD et nouveau rythme de progression de la durée d'assurance, par génération, en partant de 41,75 ans pour la génération 1958)	Âge et durée cibles pour la génération 1963 (AOD 62 ans et durée de 42 ans à législation actuelle)
EEC	**1,8%**	+ 0,3 an	2,0 mois / 1,0 mois	62,8 ans / 42,4 ans
	1,5%	+ 0,4 an	2,1 mois / 1,0 mois	62,9 ans / 42,4 ans
	1,3%	+ 0,4 an	2,1 mois / 1,0 mois	62,9 ans / 42,4 ans
	1,0%	+ 0,4 an	2,2 mois / 1,1 mois	62,9 ans / 42,5 ans
TCC	**1,8%**	+ 0,7 an	4,2 mois / 2,1 mois	63,8 ans / 42,9 ans
	1,5%	+ 0,7 an	4,3 mois / 2,1 mois	63,8 ans / 42,9 ans
	1,3%	+ 0,7 an	4,3 mois / 2,1 mois	63,8 ans / 42,9 ans
	1,0%	+ 0,8 an	4,4 mois / 2,1 mois	63,8 ans / 42,9 ans
EPR	**1,8%**	+ 0,5 an	2,7 mois / 1,3 mois	63,1 ans / 42,5 ans
	1,5%	+ 0,5 an	2,7 mois / 1,3 mois	63,1 ans / 42,5 ans
	1,3%	+ 0,5 an	2,8 mois / 1,3 mois	63,2 ans / 42,6 ans
	1,0%	+ 0,5 an	2,8 mois / 1,4 mois	63,2 ans / 42,6 ans

Lecture : équilibrer le solde 2025 (convention EEC) pour le scénario 1,3 % nécessiterait une hausse concomitante de l'âge d'ouverture des droits de 2,1 mois et de la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein de 1 mois par génération à partir de la génération 1959 et jusqu'à la génération 1963 comprise.
Note : la hausse de la durée spécifiée en mois remplace celle programmée à législation actuelle, pour les générations nées après 1958 (point de départ : durée légale de 167 trimestres, ou 41,75 ans).
Champ : soldes tous régimes de retraite et FSV.
Source : calculs SG-COR, à partir d'analyses de la DREES et de la CNAV.

d) Création d'un âge minimal du taux plein

Il est également possible d'envisager la mise en œuvre d'un âge minimal du taux plein (AMTP) qui modifierait les conditions d'atteinte du taux plein pour les assurés, sans modifier l'âge d'ouverture des droits. Cet âge minimum du taux plein (AMTP) serait l'âge avant lequel il serait impossible de liquider ses droits à taux plein : le nombre de trimestres de décote ne pourrait donc être inférieur à la distance entre l'âge de liquidation et l'AMTP. L'AMTP

deviendrait par ailleurs le point de départ de la surcote : le nombre de trimestres de surcote ne pourrait pas être supérieur à la distance entre l'AMTP et l'âge de départ à la retraite effectif. La mise en place de l'AMTP modifierait donc les conditions de liquidation de certains assurés : par exemple, les assurés bénéficiant de la surcote dans la législation actuelle avant l'AMTP pourraient partir à l'AMTP sans surcote. D'autres qui seraient partis au taux plein à l'AOD devraient attendre d'atteindre l'AMTP pour continuer à en bénéficier[44].

Comme l'âge d'ouverture des droits est maintenu, il serait nécessaire de repousser l'AMTP très légèrement plus que le report de l'AOD présenté dans le tableau 3.2, certains assurés préférant continuer à partir dès l'âge d'ouverture des droits quitte à subir une décote[45]. Le tableau 3.5 montre ainsi que l'AMTP devrait se situer autour de 63,1 ans pour la convention EEC, soit un niveau très proche de celui correspondant à un relèvement de l'âge d'ouverture des droits.

Tableau 3.5 -Équilibre du système atteint en 2025 par recours à l'instauration d'un âge minimum du taux plein* (AMTP)

Convention	Scénario	Mesure globale *ex ante*	Mesure concrète (hausse de l'AMTP par génération à partir de la génération 1959)	Âge minimal de taux plein cible pour la génération 1963 et après
EEC	**1,8%**	+ 0,3 an	2,6 mois	63,1 ans
	1,5%	+ 0,4 an	2,7 mois	63,1 ans
	1,3%	+ 0,4 an	2,7 mois	63,1 ans
	1,0%	+ 0,4 an	2,9 mois	63,2 ans
TCC	**1,8%**	+ 0,7 an	5,4 mois	64,2 ans
	1,5%	+ 0,7 an	5,5 mois	64,3 ans
	1,3%	+ 0,7 an	5,5 mois	64,3 ans
	1,0%	+ 0,8 an	5,6 mois	64,3 ans
EPR	**1,8%**	+ 0,5 an	3,4 mois	63,4 ans
	1,5%	+ 0,5 an	3,5 mois	63,4 ans
	1,3%	+ 0,5 an	3,5 mois	63,5 ans
	1,0%	+ 0,5 an	3,6 mois	63,5 ans

Lecture : équilibrer le solde 2025 (convention EEC) pour le scénario 1,3 % nécessiterait une hausse de l'âge minimum du taux plein de 2,7 mois par génération à partir de la génération 1959 et jusqu'à la génération 1963 comprise, laquelle serait soumise à un AMTP de 63,1 ans.
** L'âge minimum du taux plein est fixé initialement à 62 ans.*
Champ : soldes tous régimes de retraite et FSV.
Source : calculs SG-COR, à partir d'analyses de la DREES et de la CNAV.

[44] L'AMTP est fixé à 62 ans initialement, à l'exception des retraites anticipées carrières longues (60 ans) et des catégories actives (57 ans). Il augmente sur ces catégories à un même rythme au fil des générations.
[45] Dans la simulation, les assurés liquidant une pension avec décote hors AMTP maintiennent ce comportement de départ à la retraite avec AMTP.

e) Création d'un âge minimal du taux plein combinée à l'avancement de l'âge d'annulation de la décote

La mise en place d'un AMTP pourrait être associée à l'avancement de l'âge d'annulation de la décote (AAD), ce qui diminuerait progressivement le recours à la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein. Au cas où AMTP et AAD deviendraient égaux, ces âges correspondraient alors un âge pivot de référence pour le calcul des décotes et surcotes, hors de tout concept de durée d'assurance[46]. L'âge d'ouverture des droits resterait, par ailleurs, inchangé. L'abaissement de l'âge d'annulation de la décote permettrait à certains assurés, notamment ceux à carrière courte, de partir à la retraite plus précocement sans baisse de pension ou avec une baisse limitée.

L'objectif d'équilibre financier en 2025 serait dans ce cas atteint par une hausse de l'AMTP plus forte que celle illustrée par la mise en place d'un AMTP seul, en raison du coût supplémentaire lié à la baisse de l'AAD. Le tableau 3.6 montre que dans le cas de la convention EEC et pour le scénario 1,3 %, il faudrait, par génération, une hausse de l'AMTP de 3,1 mois associée à une baisse de l'AAD de même ampleur afin d'équilibrer le système de retraite en 2025. L'âge minimum de taux plein serait alors de 63,4 ans et l'âge d'annulation de la décote de 65,7 ans pour la génération 1963.

[46] Ce serait le cas, après une montée en charge entre la génération 1959 et 1a génération 1963, si la hausse de l'AMTP et la baisse de l'AAD se font au rythme de 6 mois par génération : l'âge pivot serait alors de 64,5 ans.

Tableau 3.6 - Équilibre du système atteint en 2025 par recours à l'instauration d'un âge minimum du taux plein* (AMTP) associé à l'avancée de l'âge d'annulation de la décote (AAD)

Convention	Scénario	Mesure globale *ex ante*	Mesure concrète (hausse de l'AMTP et baisse de l'AAD, par génération, générations 1959 et plus)	AMTP et AAD pour la génération 1963
EEC	**1,8%**	+ 0,3 an	3,0 mois / 3,0 mois	63,2 ans / 65,8 ans
	1,5%	+ 0,4 an	3,0 mois / 3,0 mois	63,3 ans / 65,7 ans
	1,3%	+ 0,4 an	3,1 mois / 3,1 mois	63,3 ans / 65,7 ans
	1,0%	+ 0,4 an	3,3 mois / 3,3 mois	63,4 ans / 65,6 ans
TCC**	**1,8%**	+ 0,7 an	6,1 mois / 5,9 mois	64,6 ans / 64,6 ans
	1,5%	+ 0,7 an	6,2 mois / 5,8 mois	64,6 ans / 64,6 ans
	1,3%	+ 0,7 an	6,2 mois / 5,8 mois	64,6 ans / 64,6 ans
	1,0%	+ 0,8 an	6,3 mois / 5,7 mois	64,6 ans / 64,6 ans
EPR	**1,8%**	+ 0,5 an	3,9 mois / 3,9 mois	63,6 ans / 65,4 ans
	1,5%	+ 0,5 an	3,9 mois / 3,9 mois	63,6 ans / 65,4 ans
	1,3%	+ 0,5 an	4,0 mois / 4,0 mois	63,7 ans / 65,3 ans
	1,0%	+ 0,5 an	4,1 mois / 4,1 mois	63,7 ans / 65,3 ans

Lecture : équilibrer le solde 2025 (convention EEC) pour le scénario 1,3 % correspondrait à une hausse de l'AMTP de 3,1 mois et une baisse de l'AAD équivalente par génération à partir de la génération 1959 et jusqu'à la génération 1963 comprise, laquelle serait soumise à un AMTP de 63,3 ans et un AAD de 65,6 ans.
** L'âge minimum du taux plein est fixé initialement à 62 ans.*
*** La simulation de la DREES a été menée en spécifiant un rythme identique de hausse de l'AMTP et de baisse de l'AAD. Dans le cas de la convention TCC où les besoins de financement sont plus élevés que dans les deux autres conventions, les évolutions des deux bornes d'âge diffèrent afin de ne pas aboutir en 2025 à un AAD qui serait inférieur à l'AMTP. La combinaison de hausse de l'AMTP et de baisse de l'AAD non-symétrique aboutissait à la fois à un âge pivot pour la génération 1963 et à l'équilibre financier visé.*
Champ : soldes tous régimes de retraite et FSV.
Source : calculs SG-COR, à partir d'analyses de la DREES et de la CNAV.

2.2 Baisser la pension relative : illustration par une mesure concrète

Le tableau 3.7 montre que la baisse de la pension relative au revenu d'activité devrait s'échelonner entre 1,1 point et 2,4 points pour permettre un équilibre financier en 2025. À titre indicatif, la mesure concrète présentée ici consiste en une moindre indexation des pensions déjà liquidées entre 2021 et 2025.

Le système de retraite serait équilibré en 2025 à condition d'une indexation des pensions liquidées de 1,1 % par an entre 2021 et 2025, dans l'hypothèse d'une croissance de 1,3 % et avec la convention EEC. L'inflation prévue, y compris tabac, étant comprise entre 1,4 % et 1,75 %, cette indexation correspondrait à une perte de pouvoir d'achat des retraités sur la période 2021-2025.

Dans la convention TCC et dans le scénario 1 %, la recherche de l'équilibre financier par la seule mesure d'indexation des pensions liquidées imposerait une indexation plus stricte, de 0,5 % par an, soit une perte de pouvoir d'achat d'environ 1,1 % chaque année entre 2021 et 2025.

Tableau 3.7 - Équilibre du système atteint en 2025 par modification de l'indexation des pensions liquidées

Convention	Scénario	Mesure globale *ex ante*	Revalorisation annuelle des pensions liquidées	Pension nette en 2025 (euros constants, base 100 en 2018)	Pension nette en 2025 des présents/présents (euros constants, base 100 en 2018)
EEC	**1,8%**	-1,1 pt	+1,2 %	101,3	98,3
	1,5%	-1,1 pt	+1,2 %	101,2	98,2
	1,3%	-1,2 pt	+1,1 %	101,1	98,2
	1,0%	-1,2 pt	+1,1 %	100,9	98,1
TCC	**1,8%**	-2,3 pt	+0,6 %	98,4	95,9
	1,5%	-2,3 pt	+0,6 %	98,4	95,9
	1,3%	-2,4 pt	+0,5 %	98,3	95,8
	1,0%	-2,4 pt	+0,5 %	98,1	95,7
EPR	**1,8%**	-1,5 pt	+1,0 %	100,4	97,6
	1,5%	-1,5 pt	+1,0 %	100,4	97,6
	1,3%	-1,5 pt	+1,0 %	100,3	97,5
	1,0%	-1,6 pt	+0,9 %	100,2	97,4

Lecture : équilibrer le solde 2025 (convention EEC) pour le scénario 1,3 % serait possible avec une mesure d'indexation des pensions liquidées seule de 1,1 % par an.
Note : Les taux d'inflation hors tabac projetés sont de 1,3 % en 2021, 1,6 % en 2022 et 1,75 % ensuite.
Champ : soldes tous régimes de retraite et FSV.
Source : calculs SG-COR, novembre 2019.

2.3 Augmenter les taux de cotisation : illustration par une mesure concrète

Dans le cas d'un recours aux cotisations seules, le surplus de cotisations sur l'ensemble des revenus est strictement égal, par construction, au levier exprimé dans le tableau 3.1. Afin d'atteindre un équilibre financier en 2025, il faudrait, dans le scénario 1,3 % et la convention EEC, environ 0,7 point de cotisation supplémentaire. Le taux de cotisation tous régimes d'équilibre serait, *in fine*, de l'ordre de 25,6 % des revenus d'activité bruts en 2025 contre 24,9 % à législation inchangée. En supposant que la hausse des taux de cotisation porte sur la part salariale seule, le pouvoir d'achat des salaires nets progresserait alors de 6,4 % entre 2018 et 2025, contre 7,1 % à législation inchangée.

Tableau 3.8 - Équilibre du système atteint en 2025 par hausse des cotisations

Convention	Scénario	Mesure concrète (hausse des taux de cotisation d'ici 2025)	Salaire net en 2025 (euros constants, base 100 en 2018)
EEC	**1,8%**	+0,7 pt	106,6
	1,5%	+0,7 pt	106,5
	1,3%	+0,7 pt	106,4
	1,0%	+0,8 pt	106,2
TCC	**1,8%**	+1,4 pt	105,8
	1,5%	+1,5 pt	105,6
	1,3%	+1,5 pt	105,6
	1,0%	+1,5 pt	105,4
EPR	**1,8%**	+0,9 pt	106,3
	1,5%	+0,9 pt	106,2
	1,3%	+0,9 pt	106,1
	1,0%	+1,0 pt	106,0

Lecture : équilibrer le solde 2025 (convention EEC) pour le scénario 1,3 % serait possible avec une hausse du taux de cotisation de 0,7 point d'ici 2025.
Champ : soldes tous régimes de retraite et FSV.
Source : calculs SG-COR, novembre 2019.

Les hausses de cotisation ne doivent pas nécessairement être lues comme une hausse globale des prélèvements obligatoires : il s'agit (comme évoqué dans la partie 2 du rapport) de se substituer à une baisse de ressources provenant d'entités publiques (assurance chômage, CNAF, régimes de fonctionnaires) qui dégageront *de facto* des marges de manœuvre financières supplémentaires. La hausse des cotisations résulterait dans cette perspective davantage d'une réallocation des ressources publiques qu'à une hausse des dépenses du système qui restent stables en regard du PIB.

À l'image de la mesure d'indexation des pensions, l'équilibre financier par la modulation du taux de cotisation a ici été obtenu isolément de ses possibles interactions sur le montant des pensions, voire sur l'âge de la retraite. Or, une augmentation du taux de cotisation dans les régimes fonctionnant par points peut engendrer une hausse des pensions (sauf à augmenter le taux d'appel ou la valeur d'acquisition du point de façon concomitante). À l'horizon 2025, cet effet devrait cependant rester mineur.

3. Les simulations présentées doivent être appréciées au regard de plusieurs précautions méthodologiques

Les résultats présentés ci-dessus doivent être interprétés avec prudence. Le calcul simple des ajustements nécessaires sur les leviers présente en effet plusieurs limites. En premier lieu, seul l'équilibre du système de retraite est considéré dans le calcul. Ainsi, les gains sur les finances publiques liés au supplément d'emploi des assurés qui liquident plus tard leur pension ou au contraire les coûts liés au recours à d'autres dispositifs sociaux (invalidité, chômage, etc.) pour les assurés hors de l'emploi ne sont pas pris en compte. Par ailleurs, le recours à des mesures d'équilibrage évaluées *ex ante* ne garantit pas l'équilibre final en raison des effets possibles des ajustements sur la croissance et l'emploi (effets de bouclage macroéconomique).

3.1 Effets sur les autres dispositifs sociaux (invalidité, chômage, *minima* sociaux)

Les divers champs de la protection sociale – risques vieillesse, chômage, maladie, invalidité, pauvreté, exclusion – sont liés. Outre l'impact financier sur les régimes de retraite eux-mêmes, les mesures éventuelles peuvent avoir des conséquences hors du système de retraite. D'un côté, les assurés qui se maintiennent en emploi du fait de la hausse de l'âge de départ à la retraite continuent de cotiser pour l'ensemble des risques sociaux et améliorent ainsi l'ensemble des comptes publics. Une baisse de la générosité du système de retraite peut également avoir des effets similaires, les assurés étant davantage incités à attendre avant de partir à la retraite pour obtenir le niveau de pension souhaité.

Au contraire, un relèvement éventuel de l'âge d'ouverture des droits induit d'une part une durée de perception plus longue des allocations (chômage, invalidité, *minima* sociaux) versées aux assurés qui sont hors de l'emploi et qui les perçoivent à ce titre. D'autre part, les assurés dans l'obligation d'attendre avant de partir à la retraite et qui ne sont pas en position de conserver leur emploi sont susceptibles de rentrer dans ces dispositifs[47].

3.2 Effets de bouclage macroéconomiques et impact sur le calibrage des mesures

Au-delà de leurs effets directs sur les comptes sociaux, les mesures portant sur les leviers de l'équilibre financier du système de retraite ont des impacts sur des variables macroéconomiques telles que le PIB ou le taux de chômage. Ces effets et leur temporalité sont différents selon le levier sollicité pour revenir à l'équilibre. Les effets de bouclage macroéconomique de long terme n'ont pas été pris en compte dans les évaluations présentées.

Les études réalisées montrent ainsi qu'une hausse des cotisations ou une baisse des pensions amoindriraient le revenu disponible, à court terme en cas de hausse des cotisations salariales ou à moyen terme si la hausse concernait les cotisations employeurs. Cette baisse du revenu engendrerait une chute de la consommation, donc une baisse de l'activité afin de s'adapter à

[47] Voir le dossier de la séance du COR du 19 octobre 2016.

la nouvelle demande de biens ou de services. Le chômage pourrait augmenter légèrement. Les gains effectifs de mesure de ce type seraient donc inférieurs à ceux espérés *ex ante* avec un calcul mécanique. À terme, cependant, la modération salariale favoriserait le retour à l'emploi et aux salaires en vigueur avant la mesure. Un relèvement de l'âge de la retraite, équivalent à un choc d'offre de travail, conduirait, quant à lui, à une hausse du taux de chômage dans un premier temps qui se résorberait à plus ou moins long terme selon l'ampleur du recul de l'âge mis en œuvre et de la situation de l'économie dans son cycle. Cette hausse peut également dépendre du taux d'emploi des seniors et des générations touchées par la réforme.

À plus long terme, les études disponibles réalisées sur modèles macroéconomiques ont des conclusions équivalentes, mais dont la temporalité peut différer. Elles montrent en particulier que seul un recul de l'âge de départ à la retraite permettrait d'augmenter durablement le niveau du PIB – par augmentation de la population en emploi – et améliorerait les comptes publics mais au prix d'un recul du temps de loisirs des assurés. Ces effets seraient d'autant plus élevés que le recul de l'âge serait important[48].

Au-delà des effets strictement économiques, une analyse globale d'une mesure d'âge devrait intégrer l'impact sur les capacités cognitives, le bien-être psychique et la santé au sens large. Les études en ce domaine ne sont pas encore pleinement conclusives mais suggèrent des effets différenciés selon le niveau d'éducation et le type d'emplois occupés.

[48] Voir le dossier de la séance du COR du 17 octobre 2019.

Chapitre 2. Les effets d'un relèvement de l'âge de départ à la retraite pour les assurés

Les mesures présentées dans le chapitre 1 de cette partie sont des ordres de grandeurs financiers agrégés. Ce chapitre s'attache, quant à lui, à évaluer les effets des mesures d'âge décrites précédemment pour les assurés en les distinguant notamment selon leur genre et leur gradient social (distribution dans l'échelle des rémunérations et des pensions, présence ou non sur le marché du travail à la liquidation, durée de carrière, etc.).

L'analyse présentée ici n'est pas chiffrée. Pour cela, il aurait fallu s'appuyer sur un modèle de microsimulation qui permet de simuler une réforme sur un échantillon d'individus et ainsi d'en étudier les effets en prenant en compte la diversité des situations individuelles. Un tel modèle n'est pas disponible au sein du secrétariat général du COR. Les effets présentés sont donc des effets anticipés dont la portée s'étend au-delà de 2025.

Trois dimensions sont ici étudiées. La première dimension correspond à la durée passée à la retraite[49] et dépend donc de l'âge de départ à la retraite et la deuxième dimension à la pension moyenne tous régimes relative au SMPT. Les mesures d'âge jouent en effet indirectement sur le montant des pensions à la liquidation *via* le recul de l'âge de départ à la retraite qui engendre une modification des droits à retraite accumulés et des conditions de liquidation. Ces deux dimensions donnent cependant chacune une vision partielle de l'effet global des réformes. C'est pourquoi elles sont complétées d'une troisième dimension correspondant à la pension relative (déflatée du SMPT) cumulée sur cycle de vie. Cet indicateur donne une vision plus globale de l'ensemble des pensions perçues tout au long de la retraite et permet de rendre compte à la fois des variations de la durée passée à la retraite et des variations de pension relative.

Ces angles d'analyse restent cependant partiels, puisqu'ils ne rendent compte que de la situation financière des individus et ne visent pas à estimer le bien-être que les assurés retirent de leur période de retraite. Raisonner en termes de bien-être supposerait de pouvoir prendre en compte la satisfaction ou l'utilité produite d'une part par le niveau de revenu, d'autre part par le temps libre.

En outre, ainsi que cela a été rappelé dans le chapitre 1, les modélisations des effets des mesures visant à un recul de l'âge de la retraite font l'hypothèse du maintien des comportements actuels de départ à la retraite, à savoir une recherche du taux plein pour la majorité des individus alors même que ces comportements pourraient être modifiés par les changements des conditions de liquidation.

[49] En toute rigueur, dans la mesure où les résultats sont présentés selon le gradient social, il faudrait tenir compte de la mortalité différentielle. Cette absence de prise en compte jouerait toutefois au second ordre s'agissant d'écarts par rapport à une situation de référence.

Quelle que soit la mesure envisagée, la pension cumulée sur cycle de vie serait en moyenne moins élevée : la baisse de la durée de retraite liée à un recul de l'âge de départ à la retraite ne serait pas compensée par la hausse de la pension moyenne (les assurés restant plus longtemps sur le marché du travail). Les assurés ayant les pensions les plus élevées et les plus longues carrières seraient plus pénalisés que les autres assurés par les mesures d'âge car ils partent plus souvent au taux plein dès l'âge d'ouverture des droits que les autres assurés. À l'inverse, les assurés ayant les carrières les plus courtes et les plus faibles pensions seraient plus touchés par la mesure concernant la durée d'assurance en raison d'une baisse de leur pension due à la baisse de leur coefficient de proratisation. Ces assurés seraient en revanche gagnants à une mesure où l'instauration d'un âge minimum du taux plein serait accompagnée d'une baisse de l'AAD puisqu'ils pourraient liquider leur pension plus tôt.

1. Les effets des mesures d'âge sur la durée de retraite selon les catégories d'assurés

Avec un recul de l'âge de la retraite, la durée passée à la retraite serait mécaniquement moins élevée qu'avec la législation actuelle. L'ampleur de la baisse varierait selon les assurés et s'atténuerait au fil des générations compte tenu de l'augmentation de l'espérance de vie à la retraite.

Les femmes nées après le milieu des années 1960 qui ont des durées d'assurance plus élevées que les hommes en raison de l'amélioration de leur carrière et des majorations de durées d'assurance pour enfants partiraient plus souvent à l'âge d'ouverture des droits que leurs homologues masculins. Elles devraient être en conséquence plus touchées par les mesures de relèvement de l'âge d'ouverture des droits (avec ou sans augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein) et par la mesure AMTP du point de vue de la durée passée à la retraite que par la mesure Durée qui aurait plus d'effets sur la durée de retraite des hommes.

Du point de vue du gradient social, les assurés à carrière courte, qui en général se situent dans le bas de l'échelle des rémunérations et des pensions, attendent plus souvent d'avoir atteint l'âge d'annulation de la décote pour liquider leur pension. La baisse de la durée de retraite consécutive aux mesures visant à relever l'âge effectif de départ à la retraite par l'AOD, la durée ou l'instauration d'un âge minimum du taux plein devrait ainsi être moins élevée pour ces assurés que pour les autres. Dans le cas de la mesure AMTP+AAD, ces assurés devraient même voir leur durée de retraite augmenter puisqu'ils pourraient anticiper leur départ à la retraite. À l'inverse, les assurés aux carrières longues et aux revenus plus élevés, qui *a priori* partent à la retraite au taux plein, devraient attendre d'avoir atteint le nouvel AOD ou le nouvel âge du taux plein et/ou la nouvelle durée d'assurance pour continuer à partir à la retraite dans les mêmes conditions et verraient leur durée de retraite réduite d'autant.

2. Les effets des mesures d'âge sur la pension relative

En contrepartie de moins de temps passé à la retraite, le fait de rester plus longtemps sur le marché du travail pour les assurés se traduirait, en moyenne, par des pensions plus élevées au moment de la liquidation.

De façon générale, le décalage de l'âge induirait une prolongation des carrières (pour les assurés encore en emploi) ou dans les dispositifs sociaux (chômage, invalidité, maladie, notamment), qui permettrait dans certains cas une acquisition de points supplémentaires (essentiellement les régimes complémentaires) et, de meilleures conditions de liquidation dans les régimes en annuités (essentiellement les régimes de base), *via* une hausse du taux de proratisation, voire du salaire de référence et une baisse de la décote.

Les effets des mesures selon le genre devraient être relativement homogènes avec peut-être un effet à la hausse plus marquée pour les femmes en cas de mesures portant sur les âges légaux et inversement pour la mesure concernant la durée d'assurance.

Les différences seraient plus marquées selon le gradient social. La pension des assurés ayant les durées d'assurance les plus faibles et les pensions les moins élevées devrait être stable dans le cas des mesures d'âge seul (AOD et AMTP) qui ne les toucheraient pas puisqu'ils continueraient à partir à la retraite à l'AAD. Dans le cas de la mesure Durée ou de la mesure AOD+Durée, ces assurés verraient leur pension diminuer sous l'effet d'un coefficient de proratisation plus faible. Dans le cas de la mesure AMTP+AAD, les assurés partant à la retraite entre l'ancien et le nouvel AAD pourrait voir leur pension légèrement baisser en raison d'un moindre coefficient de proratisation s'ils anticipent leur départ jusqu'au nouvel AAD.

De l'autre côté de la distribution, les assurés aux rémunérations et aux pensions les plus élevées et ceux ayant les plus longues carrières (qui sont souvent les mêmes) pourraient le plus souvent prolonger leur carrière pour continuer à partir au taux plein et acquérir ainsi des droits supplémentaires. Leur pension augmenterait d'autant. Cependant, dans le cas des mesures visant à instaurer un âge minimum du taux plein (avec ou sans baisse de l'AAD), certains de ces assurés qui bénéficient dans le système actuel d'une surcote pourraient la voir diminuer, voire disparaître. Les pensions de ces assurés seraient donc moins élevées que dans la législation actuelle.

3. Les effets des mesures d'âge sur la pension cumulée sur le cycle de vie

Les effets globaux sur la pension cumulée sur le cycle de vie dépendraient de l'ampleur relative des effets liés à la hausse de la pension relative perçue et de ceux liés à la perte de la durée passée à la retraite. Cependant, les effets négatifs potentiels s'atténueraient au fil des générations avec l'augmentation de la durée passée à la retraite liée à la progression des gains d'espérance de vie.

En cas de mesures d'âge (AOD et AMTP), les femmes et les assurés avec des périodes de maladie et ayant les plus longues carrières (pour qui l'ampleur de la baisse de la durée de retraite serait maximale) seraient les plus touchés. Les assurés du bas de la distribution (qui auraient cependant plus souvent une pension inchangée) seraient moins perdants avec ce type de mesure que ceux du haut de la distribution.

Avec la mesure Durée, les assurés liquidant au taux plein par la durée seraient perdants en raison d'une plus faible durée de retraite ; les assurés liquidant à l'AAD sans avoir la durée requise pour le taux plein seraient également perdants du fait d'une baisse de leur pension liée à un moindre de coefficient de proratisation.

Annexes

Annexe 1. Les résultats des principaux régimes 83

Annexe 2. Les écarts entre les projections de juin 2016 et celles de novembre 2019 117

Annexe 3. Liste des figures et tableaux 119

Annexe 4. Lettre de saisine du Premier Ministre 121

Annexe 5. Le Conseil d'orientation des retraites 123

Annexe 1. Les résultats des principaux régimes

Cette annexe détaille les résultats des quatre régimes ayant participé à l'exercice de projection (CNAV+FSV, AGIRC-ARRCO, régime de retraite des fonctionnaires de l'État et CNRACL), selon une présentation et des concepts harmonisés pour tous les régimes.

Le chapitre 1 rappelle les régimes de retraite ayant participé à l'exercice de projection et détaille le champ, les concepts et les conventions retenus qui permettent une présentation harmonisée des résultats par régime.

Le chapitre 2 précise pour chaque régime, après un rappel de ses principales caractéristiques, les perspectives financières – dépenses, ressources, soldes financiers et, le cas échéant, réserves.

Chapitre 1. Le champ, les concepts et les conventions retenus

Le Secrétariat général du COR (SG-COR) assure le pilotage et la cohérence d'ensemble de l'exercice de projections. L'exercice implique la participation active des caisses de retraite, qui effectuent les projections pour leur(s) régime(s) et partagent leur expertise spécifique. Il requiert également une coordination avec les administrations, notamment la Direction du Budget, la Direction générale du Trésor et la Direction de la Sécurité sociale (DSS) pour articuler les projections de moyen terme avec les dernières prévisions pluriannuelles du gouvernement.

1. Les régimes de retraite ayant participé à l'exercice de projection

Le présent exercice, dans le prolongement des travaux conduits pour le rapport annuel de juin 2019, n'a impliqué que les régimes les plus importants en effectifs. Cet exercice prend également en compte le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) dont les comptes sont projetés par la DSS.

- Régimes de salariés du secteur privé et de contractuels du secteur public : caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et régime complémentaire des salariés du privé (AGIRC-ARRCO)
- Régimes de fonctionnaires : fonction publique d'État (FPE) et fonction publique hospitalière et territoriale (CNRACL)

À partir d'un cahier des charges élaboré par le SG-COR, les régimes ont procédé aux projections de leurs dépenses et de leurs ressources, à partir de leur propre modèle, ce qui rend possible une présentation des perspectives financières régime par régime sur la période 2019-2030.

2. Une présentation harmonisée des résultats par régime

La présentation des résultats par régime a été harmonisée pour en faciliter la lecture, selon un même plan en trois parties composées de graphiques au libellé et à la numérotation identiques présentant les principales évolutions projetées.

Les montants financiers sont exprimés en euros 2018, ce qui fournit des évolutions en termes réels, ainsi qu'en pourcentage du PIB, pour fixer des ordres de grandeur pertinents aux différents horizons de projection. En effet, la valeur du PIB diffère à terme d'un scénario à l'autre : un milliard d'euros en 2030 n'a pas le même pouvoir d'achat qu'un milliard d'euros en 2018.

Dans chaque section du chapitre 2 de cette annexe (correspondant à la présentation des résultats d'un régime), quatre points sont systématiquement abordés :
0. Présentation du régime de retraite
1. Évolution des dépenses
2. Évolution des ressources
3. Évolution des soldes financiers (et des réserves, le cas échéant)

2.1 Présentation du régime de retraite

L'introduction présente succinctement les caractéristiques du régime de retraite. Elle précise la réglementation appliquée à chaque régime en soulignant les évolutions récentes les plus marquantes, sachant que les projections sont réalisées « à législation inchangée ». Les projections de novembre 2019 prennent néanmoins en compte les dispositions du PLFSS pour 2020.

2.2 Évolution des dépenses

Les effectifs de retraités sont projetés par chaque régime, en prenant en compte les effectifs passés de cotisants, les comportements de départ à la retraite (qui déterminent l'âge moyen de départ à la retraite) et les hypothèses de mortalité propres au régime.

Les projections relatives à la masse des pensions de droit direct, ainsi qu'aux dépenses totales, sont également distinguées dans cette partie. À la masse des pensions de droit direct, les dépenses totales ajoutent la masse des pensions de droit dérivé au titre des conjoints décédés, les dépenses de gestion et d'action sociale, ainsi que les transferts de compensation démographique pour les régimes qui en versent.

2.3 Évolution des ressources

La projection des effectifs totaux de cotisants de l'ensemble des régimes est cohérente avec celle de l'emploi total, laquelle est identique dans les quatre scénarios puisque les évolutions de population active et la chronique de taux de chômage (7 % à terme) sont les mêmes.

Les effectifs de cotisants de chaque régime sont également identiques dans les quatre scénarios. Par rapport aux évolutions générales de l'emploi, l'évolution des effectifs de cotisants de certains régimes, notamment ceux de la fonction publique, peut suivre des dynamiques spécifiques, au-delà des hypothèses de court terme retenues dans le cadre de la CCSS.

Les ressources (hors produits financiers) distinguent en particulier la masse des cotisations, les contributions d'équilibre, les transferts de compensation démographique pour les régimes qui en reçoivent, ou encore les impôts et taxes affectés (ITAF).

Les contributions d'équilibre versées par l'État font l'objet d'un traitement particulier. En effet, en projection, les ressources du système de retraite, et *a fortiori* le solde, sont très

largement conventionnels. Dans le régime de la fonction publique de l'État, l'équilibre financier est assuré en dernier ressort par une contribution de l'État en tant qu'employeur. Afin d'avoir une vision comparable de ce régime avec les autres régimes en projection, ses ressources sont présentées selon trois conventions comptables : la convention TCC (pour taux de cotisation constant), présentée depuis le premier exercice du COR , consistant à figer les taux de cotisation de l'État en tant qu'employeur et les taux de subvention des régimes spéciaux à leur dernier niveau constaté (ici 2018) ; la convention EPR (équilibre permanent des régimes) consistant à les équilibrer chaque année ; et la convention EEC (effort de l'État constant) consistant à stabiliser à sa valeur de 2018 la part des ressources affectées à ces régimes dans le PIB (voir discussion en première partie du rapport).

2.4 Évolution des soldes financiers

La quatrième partie est consacrée aux projections du solde technique et du solde élargi, et des réserves pour les régimes qui en disposent.

Le solde technique correspond à la différence entre la masse des ressources (hors transferts de compensation et produits financiers) et la masse des pensions.

Le solde technique ne donne qu'une vision partielle de la situation financière du régime. Le solde élargi, défini comme pour les précédents exercices du COR, a été calculé en ajoutant au solde technique les transferts de compensation ainsi que les dépenses de gestion et d'action sociale. En revanche, ne sont pas pris en compte les charges et produits financiers générés notamment par l'existence de réserves.

L'encadré de la page suivante récapitule les différents éléments permettant de calculer le solde technique et le solde élargi puis de passer de l'un à l'autre.

Définition du solde technique

Masse des cotisations
+ Contribution d'équilibre
+ Impôts et taxes affectés
+ Autres ressources [(1)]
- Masse des pensions

= Solde technique

Définition du solde élargi

Masse des cotisations
+ Contribution d'équilibre
+ Impôts et taxes affectés
+ Transferts de compensation pour les régimes qui en reçoivent
+ Solde des autres transferts avec les autres régimes [(2)]
+ Autres ressources [(1)]
- Masse des pensions
- Transferts de compensation pour les régimes qui en versent
- Dépenses de gestion et d'action sociale

= Solde élargi

Passage du solde technique au solde élargi

Solde technique
+/- Contribution d'équilibre
+ Transferts de compensation pour les régimes qui en reçoivent
- Transferts de compensation pour les régimes qui en versent
+ Solde des autres transferts avec les autres régimes [(2)]
- Dépenses de gestion et d'action sociale

= Solde élargi

[(1)] Cotisations au titre de l'AVPF pour la CNAV, transferts du FSV pour le chômage, etc.
[(2)] Au titre de l'adossement, de la décentralisation, etc.

Enfin, la thématique de la pérennité financière peut être appréciée non seulement de manière statique (étude des excédents ou des besoins de financement année après année) mais aussi dynamique, avec la problématique de la dette et des réserves. Par exemple, pour faire face aux à-coups conjoncturels et au vieillissement démographique, le régime AGIRC-ARRCO accumule des réserves financières les années où son solde est excédentaire et les utilise pour couvrir un solde négatif d'autres années sans avoir recours à l'endettement. Ces réserves font l'objet d'une présentation dans la fiche spécifique de l'AGIRC-ARRCO.

Chapitre 2. Les résultats régime par régime

Dans ce chapitre, chaque section est composée de la présentation détaillée des résultats d'un régime ayant participé à l'exercice de projection. L'ordre de présentation est le suivant :

I. Le régime de retraite de base des salariés du privé et des non-titulaires de la fonction publique (CNAV) après retraitement des transferts entre la CNAV et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)
II. Le régime de retraite complémentaire des salariés du privé AGIRC-ARRCO
III. Le régime de retraite des fonctionnaires de l'État
IV. Le régime de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)

1. Le régime de retraite de base des salariés du privé et des non-titulaires de la fonction publique et des artisans et commerçants (CNAV) et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV)

La population couverte par le régime général (CNAV) est composée des salariés du secteur privé, ainsi que des artisans et des commerçants depuis la suppression du régime social des indépendants au 1er janvier 2018. Le régime a couvert 19 millions de cotisants et versé des pensions à 13,7 millions de retraités, en moyenne, sur l'année 2018.

Les grandes lignes de dépenses et de ressources de la CNAV et du FSV regroupés sont présentées dans cette fiche, après neutralisation des transferts internes aux deux institutions, c'est-à-dire des ressources apportées par le FSV à la CNAV au titre de :

- la prise en charge forfaitaire des cotisations de retraite, pour la validation des périodes non travaillées (chômage, arrêts de travail, formation professionnelle des chômeurs, contrats d'apprentissage, période civique) ;
- la prise en charge de prestations telles que les allocations du minimum vieillesse aux personnes âgées. Le FSV ne financera plus, même partiellement, la charge liée au versement du minimum contributif (MICO) après 2019.

La CNAV a versé, en 2018, 126 milliards d'euros de prestations ce qui a représenté 39 % des dépenses du système de retraite français et 5,7 % du PIB. La pension mensuelle moyenne de droit direct servie fin 2018 était d'environ 644 € (1 057 € pour les pensions servies à l'issue de carrières complètes). Ces pensions sont complétées par celles des autres régimes de base si l'assuré a été polycotisant, ainsi que par les pensions complémentaires (AGIRC-ARRCO ou IRCANTEC), pour une pension moyenne servie aux assurés dont la CNAV a été le seul régime de base d'environ 1 260 € (1 830 € pour les carrières complètes) fin 2017[50].

1.1 Évolution des dépenses de la CNAV et du FSV

Les dépenses totales de la CNAV et du FSV progresseraient entre 2010 et 2030 en euros constants, passant de 114 à 169 milliards d'euros 2018 selon un taux de croissance relativement constant. Ces dépenses atteindraient 6 % du PIB en 2030. Leur part dans le PIB baisse entre 2015 et 2017 en raison d'un effet dénominateur, le PIB ayant progressé assez fortement sur cette période, puis repart à la hausse en 2018 en raison de l'intégration du RSI, d'une revalorisation des pensions plus élevée qu'en 2017 et de la fin du décalage de l'âge légal.

Les dépenses en euros constants se montrent très peu sensibles au scénario économique retenu à l'horizon envisagé, l'écart en 2030 entre les deux scénarios les plus éloignés étant d'environ 60 millions d'euros 2018. En points de PIB, les écarts visibles en 2030 sont donc essentiellement liés au dénominateur, c'est-à-dire aux différents niveaux du PIB qui se différencient à partir de 2024.

[50] « Les retraités et les retraites », DREES (édition 2019), p. 62.

Figure A.1.1 – Dépenses de retraite de la CNAV et du FSV

Figure A.1.1.a – Dépenses totales en milliards d'euros 2018

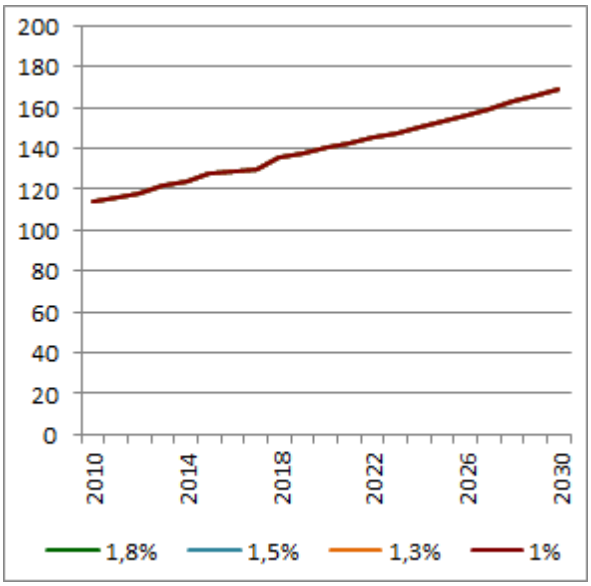
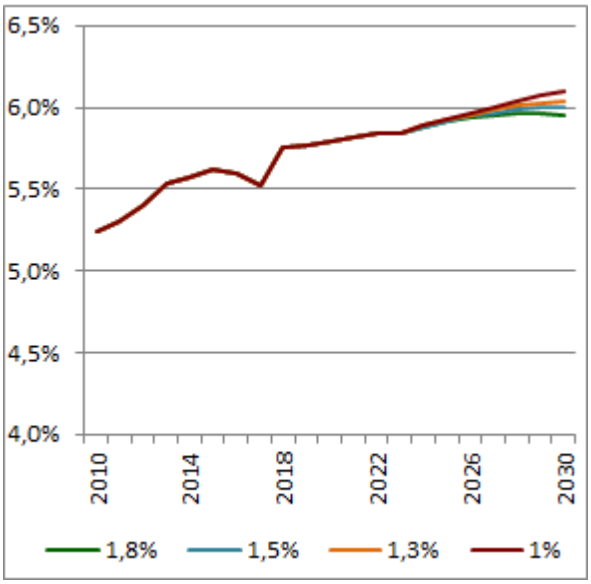


Figure A.1.1.b – Dépenses totales en % du PIB



Sources : CNAV, projections COR novembre 2019.

1.2 Évolution des ressources de la CNAV et du FSV

Les ressources de la CNAV et du FSV ont augmenté régulièrement depuis 2010 et continueraient à le faire ensuite sur un rythme proche de celui du PIB. L'évolution heurtée en 2018 des ressources en points de PIB résultent de l'apport des cotisations des non-salariés suite à l'intégration du RSI à la CNAV, avant un retour à la tendance précédente en raison d'un ralentissement des ressources du FSV à partir de 2019 (réaffectation de certaines ressources et dotations aux provisions supplémentaires).

Figure A.1.2 – Ressources de la CNAV et du FSV (toutes conventions)

Figure A.1.2.a – Ressources totales en milliards d'euros 2018

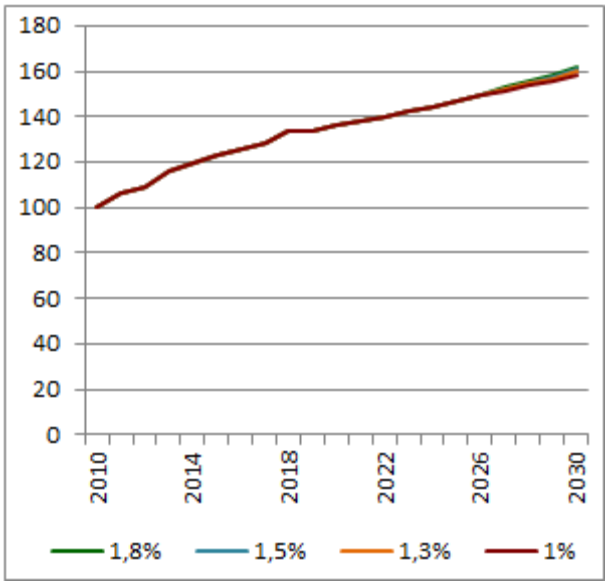
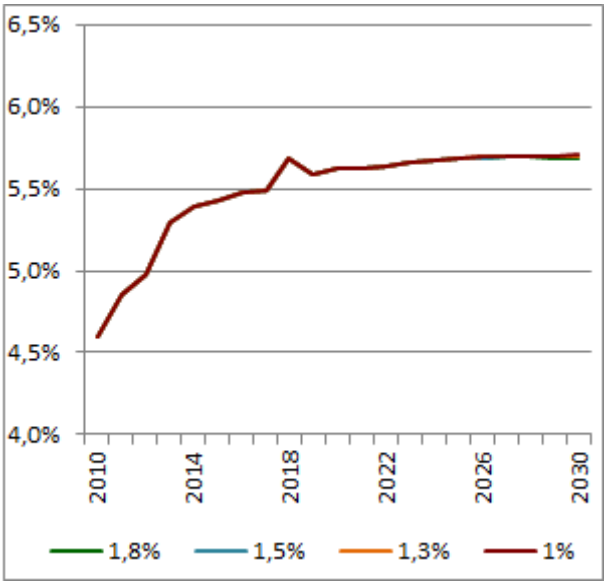


Figure A.1.2.b – Ressources totales en % du PIB



Sources : CNAV, projections COR novembre 2019.

1.3 Évolution du solde de la CNAV et du FSV

Un premier niveau de solde, dit technique, présente les différences entre prestations vieillesse et ressources du régime (y compris la prise en charge de l'AVPF ou des périodes de chômage). La dénomination « technique » renvoie ici à une vision centrée sur l'opération retraite du régime, c'est-à-dire les prestations servies et les ressources correspondantes à ces charges du seul régime. Les soldes techniques[51] sont présentés pour la CNAV seule[52] et ne sont pas modifiés par la convention adoptée, de sorte que les soldes au sens du taux de cotisation constant (TCC), de l'effort de l'État constant (EEC) et de l'équilibre permanent des régimes (EPR) sont égaux ici[53].

Qu'il soit spécifié en euros 2018 ou en % du PIB, le solde technique de la CNAV seule serait en excédent sur la période allant de 2010 à 2024. Le point 2017 apparaîtrait comme un point haut, le solde technique décroissant ensuite graduellement jusqu'à atteindre, dans le scénario économique le plus dégradé, -0,2 % du PIB en 2030.

[51] Pour les définitions des soldes technique et élargi, voir le chapitre 1 de la présente annexe, page 83.

[52] Le FSV ne sert pas de prestations et son solde technique est égal à ses ressources, de sorte que son solde technique n'a pas de sens ici.

[53] Voir encadré page 28 pour une explication détaillée des conventions de présentation des soldes.

Figure A.1.3 – Solde technique de la CNAV (toutes conventions)

Figure A.1.3.a – Solde technique en milliards d'euros 2018

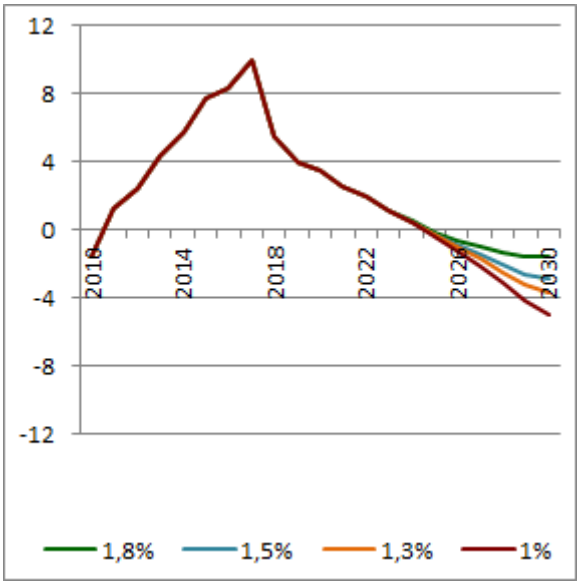
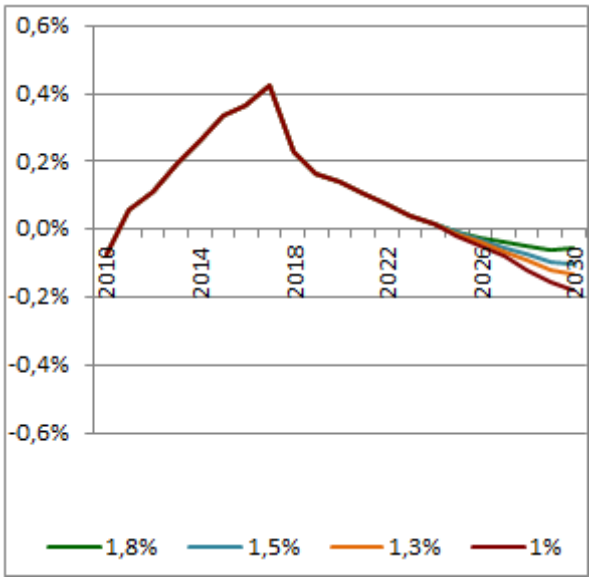


Figure A.1.3.b – Solde technique en % du PIB



Sources : CNAV, projections COR novembre 2019.

Le solde élargi de l'ensemble CNAV+FSV, qui comprend les transferts de compensation de la CNAV à destination des autres régimes et l'intégration financière de la MSA salariés, serait toujours déficitaire (voir figure A.1.4). Il aurait atteint un point haut sur la période étudiée en 2017 avec un déficit limité à 1 milliard d'euros 2018 (-0,04 % du PIB). À compter de cette date, le solde élargi se dégraderait pour revenir en 2030 au niveau observé en 2011 ou 2013 selon le scénario économique : entre -7,5 et -11 milliards d'euros constants, soit un déficit compris entre 0,26 et 0,39 point de PIB.

Figure A.1.4 – Solde élargi de la CNAV et du FSV (toutes conventions)

Figure A.1.4.a – Solde élargi en milliards d'euros 2018

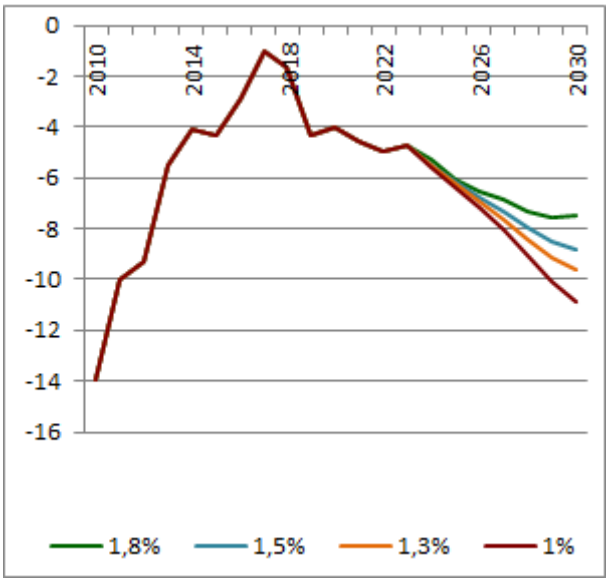
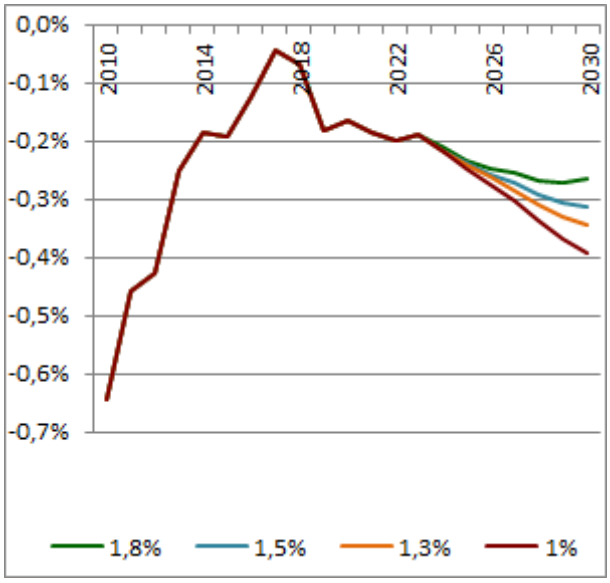


Figure A.1.4.b – Solde élargi en % du PIB



Sources : CNAV, projections COR novembre 2019.

2. Le régime de retraite complémentaire des salariés du privé (AGIRC-ARRCO)

Outre leur affiliation à la CNAV ou à la MSA salariés (régimes de base), les salariés du secteur privé sont affiliés à l'AGIRC-ARRCO (régime complémentaire). Ce régime est né de la fusion des régimes AGIRC et ARRCO au 1er janvier 2019. L'assiette des cotisations du régime AGIRC-ARRCO comporte deux tranches : la tranche 1 limitée à un plafond de la Sécurité Sociale et la tranche 2 comprise entre un et huit plafonds de la Sécurité sociale.

À chaque tranche, correspond un taux de cotisation contractuel, fixé à 6,20 % pour la tranche 1, et à 17 % pour la tranche 2. Le taux contractuel détermine le nombre de points ouvrant droit à pension. Il est majoré par un taux d'appel fixé à 127 % depuis le 1er janvier 2019. La différence entre le taux appelé et le taux contractuel n'ouvre pas de droits à pension, mais contribue au financement du régime. Le régime est également financé par une contribution d'équilibre général (2,15 % sur la tranche 1 et 2,70 % sur la tranche 2) et par une contribution d'équilibre technique acquittée par les assurés dont la rémunération dépasse le plafond de sécurité sociale et égale à 0,35 % sur l'ensemble du salaire limité à huit plafonds. Ces deux cotisations ne génèrent pas de droits[54].

Taux de cotisation	Tranche 1 (sous 1 PSS)	Tranche 2 (entre 1 et 8 PSS)
Cotisation	7,87 %	21,59 %
Contribution d'équilibre général	2,15 %	2,70 %
Contribution d'équilibre technique	0,35 % (entre 0 et 8 PSS)	

Les droits acquis auprès du régime AGIRC-ARRCO sont exprimés en points. Les cotisations (hors pourcentage d'appel) acquittées par les salariés et les entreprises sont rapportées à la valeur d'achat du point (VA) et sont ainsi traduites en points. Au moment du départ à la retraite, les points accumulés au fil de la carrière sont valorisés à l'aide de la valeur du point (notée VP), pour déterminer la pension annuelle égale au total des points accumulés multipliés par la valeur du point.

Au 1er novembre 2019, les paramètres du régime AGIRC-ARRCO ont les valeurs suivantes :

VA = 17,0571 euros (17,3982 euros au 1er janvier 2020) et VP = 1,2714 euro

Le rendement affiché du régime (qui exprime ce qu'un euro cotisé rapporte en pension annuelle) est de 5,75 % (rapport entre la valeur du point et sa valeur d'achat multiplié par le taux d'appel).

En 2018 et en moyenne annuelle, le régime comptait 18,8 millions de cotisants, 11,7 millions de retraités de droit direct et 3 millions de retraités de droit dérivé. La masse des dépenses

[54] La mise en œuvre de la suppression du CICE (décidée en 2017) et sa transformation en allègement de cotisations à compter du 1er janvier 2019 se traduit par l'intégration des cotisations AGIRC-ARRCO dans le calcul des allègements de charges et par la modification ou la suppression de certains dispositifs ciblés d'exonérations. Les pertes pour l'AGIRC-ARRCO sont intégralement compensées par l'ACOSS (voir rapport du COR, juin 2019, p. 69).

totales (hors charges financières) du régime représentait 25,4 % du total des dépenses du système de retraite.

L'**accord AGIRC-ARRCO du 10 mai 2019** prévoit les modalités suivantes d'indexation des paramètres sur la période 2019-2022 :
- la valeur d'achat du point évolue au 1er janvier de chaque année comme le salaire annuel moyen des ressortissants du régime tel qu'estimé pour l'exercice précédent ;
- la valeur de service du point évolue au 1er novembre de chaque année, comme le salaire annuel moyen des ressortissants du régime estimé pour l'année en cours moins un facteur de soutenabilité calculé de sorte qu'en pratique la valeur de service du point évolue au moins comme les prix à la consommation hors tabac, pour autant que l'évolution des prix ne soit pas supérieure à celle des salaires, sans que l'écart entre l'évolution des prix et l'évolution de la valeur de service du point ne dépasse 0,2 point. En aucun cas pendant cette période la valeur de service du point ne peut diminuer en valeur absolue.

Par ailleurs, l'accord du 10 mai 2019 a confirmé les dispositions de l'accord du 17 novembre 2017 relatif aux coefficients temporaires (coefficients de solidarité et coefficients majorants) destinés à inciter les affiliés à différer leur départ à la retraite, ainsi qu'au pilotage pluriannuel, reposant sur deux niveaux de décision (stratégique et tactique).

En conséquence, **pour l'exercice de projection de novembre 2019** :
- de 2019 à 2030, la valeur d'achat est indexée sur l'évolution du salaire moyen ;
- de 2019 à 2022 inclus, la valeur de service du point est indexée sur les prix prévisionnels hors tabac de l'année (sans pouvoir afficher une évolution négative) ; de 2023 à 2030 inclus, elle est indexée sur la progression du salaire moyen minorée d'un coefficient de soutenabilité fixé à -1,16 %.

2.1 Évolution des dépenses de l'AGIRC-ARRCO

Les effectifs d'allocataires de droit direct passeraient de 11,7 millions en 2018 à 14,8 millions en 2030, soit une progression annuelle moyenne de 1,1 %. Les effectifs de retraités de droit dérivé connaîtraient une progression beaucoup plus modeste (+0,3 % en moyenne annuelle) passant de 3 millions d'allocataires en 2018 à 3,2 millions en 2030.

En 2018, la masse des dépenses totales (hors charges financières) du régime s'élevait à 82,7 milliards d'euros, soit 3,5 % du PIB.

Elle progresserait pour s'établir dans une fourchette comprise entre 100,3 milliards d'euros constants (scénario 1 %) et 102,6 milliards d'euros constants (scénario 1,8 %) à l'horizon 2030. Rapportée au PIB, elle passerait à 3,6 % en 2030, avec une différenciation de moins de 0,1 point selon les scénarios. En effet, la mise en œuvre de l'accord AGIRC-ARRCO du 10 mai 2019 a amoindri la sensibilité des dépenses du régime à la croissance, en fixant les paramètres (valeur de service et d'achat du point) en référence au salaire moyen du secteur privé et non plus en référence aux prix.

Figure A.2.1 – Dépenses totales de l'AGIRC-ARRCO

Figure A.2.1a – Dépenses totales en milliards d'euros 2018

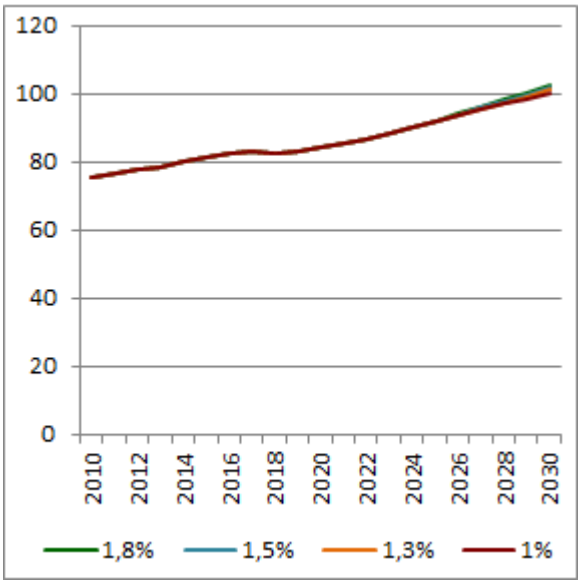
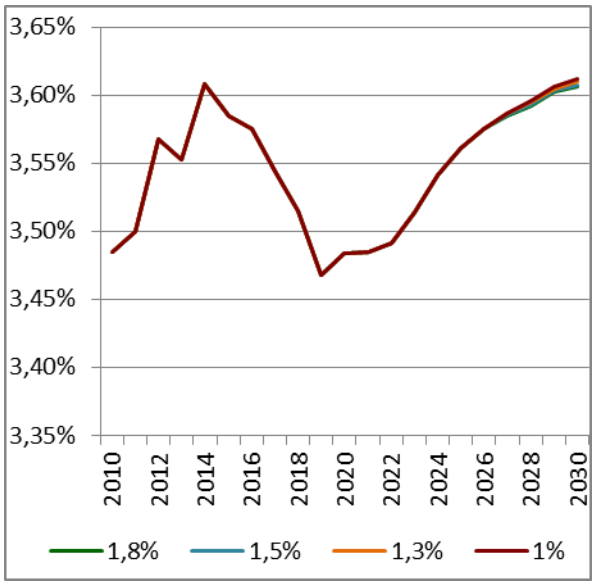


Figure A.2.1b – Dépenses totales en % du PIB



Sources : AGIRC-ARRCO, projections COR novembre 2019.

2.2 Évolution des ressources de l'AGIRC-ARRCO

Les effectifs de cotisants du régime AGIRC-ARRCO évolueraient de 18,9 millions en 2018 à 20,1 millions en 2030, soit une hausse moyenne annuelle de 0,3 %, du fait de la réduction progressive du taux de chômage. Selon les hypothèses retenues pour la croissance du salaire moyen par tête (SMPT), les cotisations totales augmenteraient de 2 % en moyenne annuelle entre 2018 et 2030, avec un pic en 2019 lié à l'augmentation du taux d'appel des cotisations de 125 % à 127 %.

Les ressources totales, hors produits financiers, du régime AGIRC-ARRCO s'élevaient à 80,1 milliards d'euros en 2018 et atteindraient entre 98,6 et 101,6 milliards d'euros constants en 2030 selon les scénarios, soit environ 3,6 % du PIB. La différenciation entre les scénarios est légèrement plus marquée pour les ressources que pour les dépenses.

Figure A.2.2 – Ressources totales de l'AGIRC-ARRCO (toutes conventions)

Figure A.2.2a – Ressources totales en milliards d'euros 2018

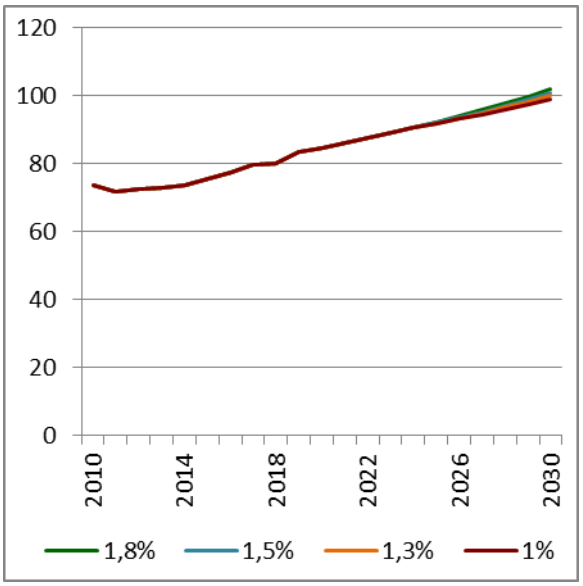
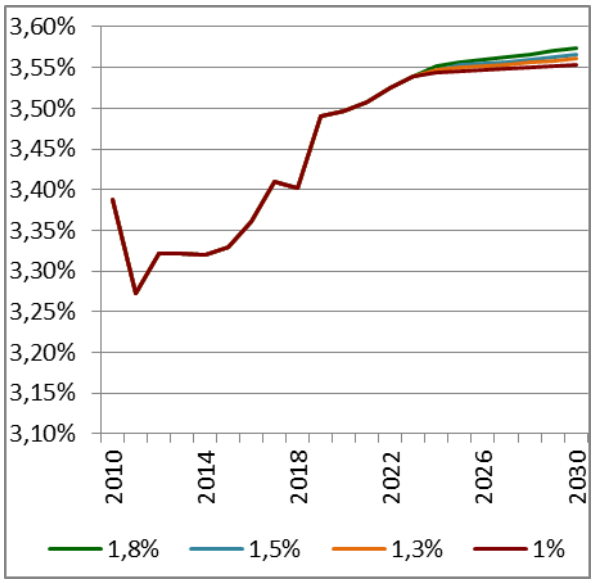


Figure A.2.2b – Ressources totales en % du PIB



Sources : AGIRC-ARRCO, projections COR novembre 2019.

2.3 Évolution du solde de l'AGIRC-ARRCO

Le solde technique[55] du régime AGIRC-ARRCO qui a amorcé un redressement avec les accords du 30 novembre 2015 et du 10 mai 2017 est légèrement déficitaire en 2018, d'un montant de 0,4 milliard d'euros.

Jusqu'en 2022, la dynamique de redressement se poursuivrait à un rythme soutenu et le solde technique présenterait un excédent de 2,3 milliards d'euros constants, soit 0,1 % du PIB. À l'horizon 2030, la tendance s'inverserait : le solde resterait excédentaire dans les scénarios 1,3 % à 1,8 % mais son niveau diminuerait, pour s'établir dans une fourchette comprise entre 0 et 0,4 milliard d'euros selon les scénarios. Seul le scénario 1 % ferait apparaître un léger déficit dès 2029, de l'ordre de 0,2 milliard d'euros en 2030.

[55] Voir la définition au chapitre 1 de la présente annexe, page 83.

Figure A.2.3 – Solde technique de l'AGIRC-ARRCO (toutes conventions)

Figure A.2.3a – Solde technique en milliards d'euros 2018

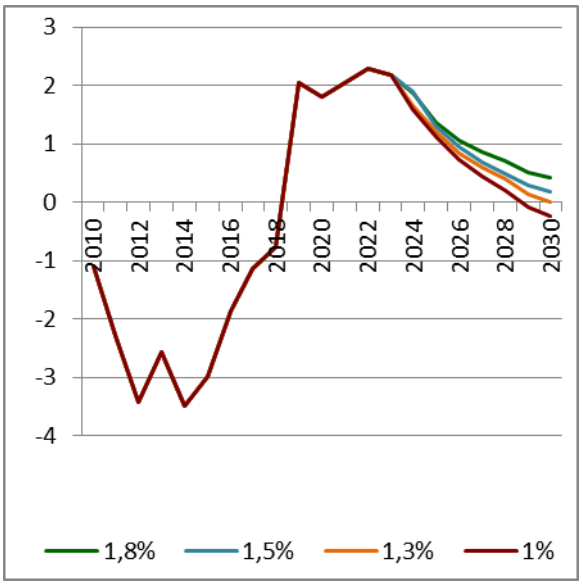
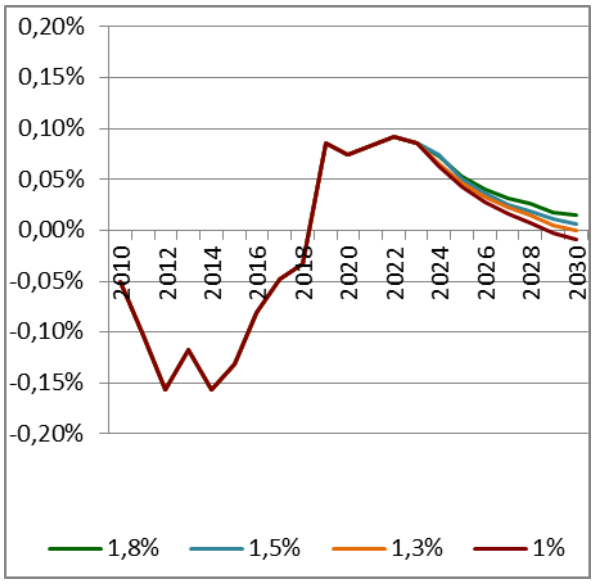


Figure A.2.3b – Solde technique en % du PIB



Sources : AGIRC-ARRCO, projections COR novembre 2019.

Le solde élargi[56] du régime AGIRC-ARRCO, avant utilisation des réserves, présenterait un profil analogue au solde technique, avec des valeurs inférieures. Ainsi, le solde élargi resterait excédentaire dans tous les scénarios jusqu'en 2024, date à partir de laquelle il afficherait des valeurs légèrement négatives (entre -0,9 et -1,6 milliard d'euros constants à l'horizon 2030, soit moins de 0,06 % du PIB).

[56] Voir la définition au chapitre 1 de la présente annexe, page 83.

Figure A.2.4 – Solde élargi de l'AGIRC-ARRCO (toutes conventions)

Figure A.2.4a – Solde élargi en milliards d'euros 2018

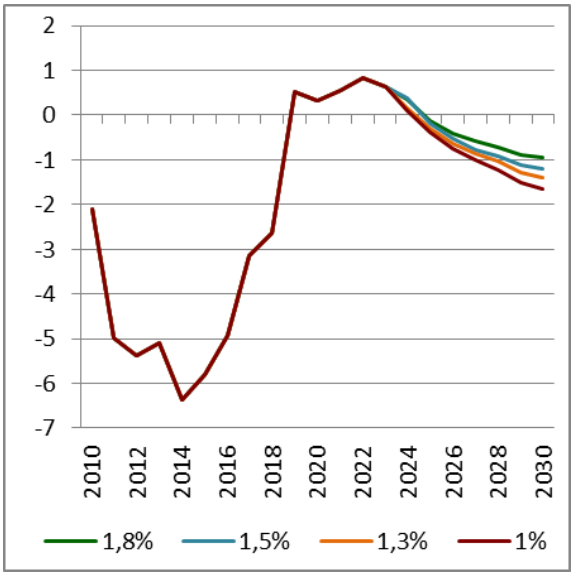
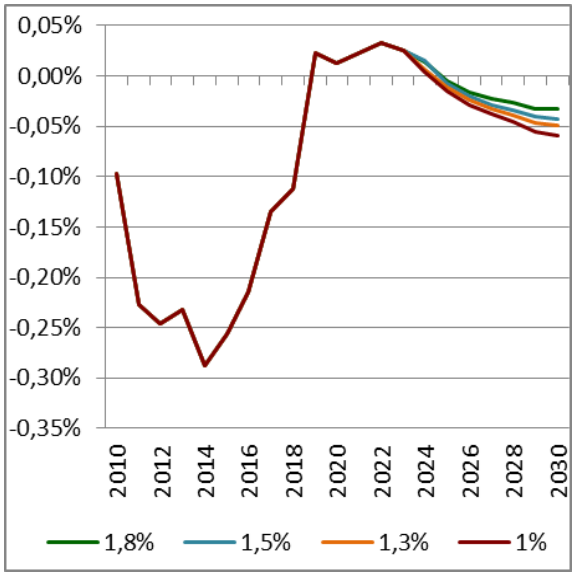


Figure A.2.4b – Solde élargi en % du PIB



Sources : AGIRC-ARRCO, projections COR novembre 2019.

Le régime AGIRC-ARRCO accumule des réserves, qui génèrent des produits financiers. Les réserves, hors fonds de roulement mais y compris les produits financiers, sont utilisées pour couvrir un solde élargi négatif ; à l'inverse, un solde élargi positif augmente les réserves. D'un montant de 64,1 milliards d'euros fin 2018 (soit 2,7 % du PIB), ces réserves resteraient positives sur toute la période de projection et se situeraient en 2030 dans une fourchette comprise entre 67,2 (scénario 1 %) et 72,3 milliards d'euros constants (scénario 1,8 %), soit environ 2,5 % du PIB et 8 mois de prestations.

Figure A.2.5 – Réserves de l'AGIRC-ARRCO

Figure A.2.5a – Réserves en milliards d'euros 2018

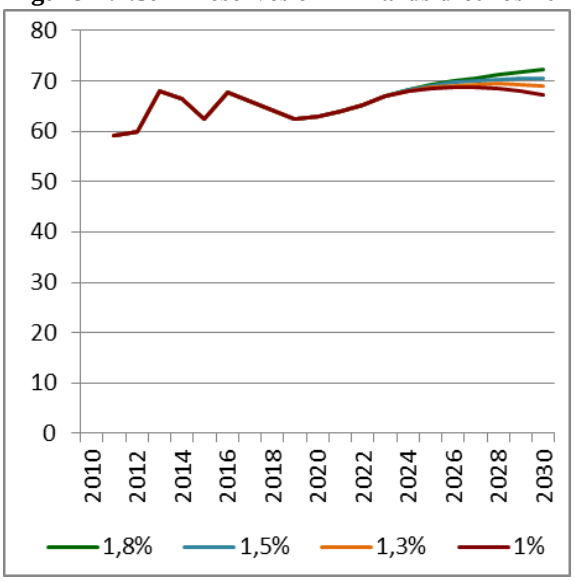
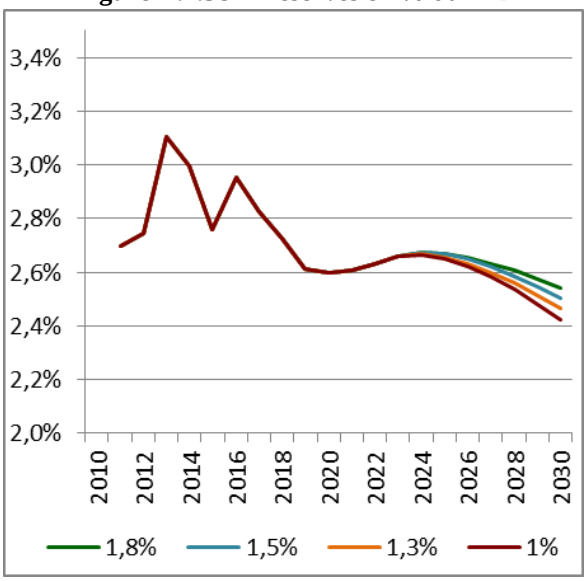


Figure A.2.5b – Réserves en % du PIB



Sources : AGIRC-ARRCO, projections COR novembre 2019.

3. Le régime de retraite des fonctionnaires de l'État (FPE)

Les fonctionnaires de l'État, civils et militaires, sont affiliés au régime des pensions civiles et militaires de retraite (ou régime de la Fonction Publique de l'État - FPE).

Le régime de la FPE compte 2,05 millions de cotisants et verse des pensions à 1,94 millions de retraités de droit direct, en moyenne sur l'année 2018. En 2018, la masse des dépenses du régime s'élevait à 54,1 milliards d'euros[57], soit 16,7 % du total des dépenses du système de retraite et 2,3 % du PIB.

Le régime de la FPE ne constitue pas une caisse de retraite autonome par rapport au budget de l'État. L'équilibre financier du régime est assuré par la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État - c'est-à-dire essentiellement par l'État - au CAS Pensions. Cette contribution se substitue aux cotisations employeurs versées aux autres régimes. Le taux appliqué aux traitements indiciaires des fonctionnaires (avec un taux différent pour les civils et les militaires) est ajusté de façon à équilibrer le régime.

Dans les résultats présentés ici, le solde du régime est ainsi par convention[58] égal à zéro chaque année sur la période passée 2010-2018. En projection, trois conventions sont retenues par le COR pour l'évolution future de la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État :

- selon la convention EEC (effort de l'État constant), il est supposé que le montant de la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État évolue chaque année proportionnellement au PIB. Autrement dit, la part de la contribution employeur dans le PIB est supposée constante dans le futur, à son niveau de 2018 ;

- selon la convention TCC (taux de cotisation constant), il est supposé que le montant de la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État évolue chaque année proportionnellement à la masse des traitements indiciaires bruts des fonctionnaires de l'État. Autrement dit, le taux agrégé appliqué à la masse des traitements indiciaires[59] est supposé constant dans le futur, à son niveau de 2018 ;

- selon la convention EPR (équilibre permanent des régimes), il est supposé que le montant de la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État est

[57] Par convention, on exclut les retraites pour invalidité lorsque le bénéficiaire a moins de 62 ans : en effet, dans le secteur privé, les pensions d'invalidité sont hors champ du système de retraite.

[58] Comme le taux du CAS pension est fixé chaque année ex-ante par le PLF avant de connaître la masse exacte des traitements indiciaires, le solde du régime présenté dans les documents budgétaires n'est pas exactement égal à zéro. Dans les résultats présentés ici, on le fixe par convention à zéro, conformément à la convention de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS).

[59] Dans le calcul effectué en projection, on fait évoluer la contribution employeur comme la somme de la masse des traitements sans distinguer civils, militaires, et fonctionnaires d'Orange et de La Poste, ce qui revient à ignorer les différents taux de contribution employeurs existant dans le CAS pensions (un taux différent pour les civils et les militaires, plus le taux d'équité concurrentielle d'Orange et de La Poste) ainsi que les évolutions structurelles de la part des civils, militaires, et fonctionnaires d'Orange et La Poste dans la masse des traitements.

ajusté chaque année de manière à équilibrer le solde du régime. Autrement dit, le solde du régime demeure égal à zéro dans le futur comme dans le passé. Cette convention correspond au cadre juridique actuel du CAS Pensions, qui doit obligatoirement être équilibré à tout instant. La contribution en convention EPR reflète essentiellement l'évolution comparée des dépenses et des cotisations salariales versées par les fonctionnaires (voir partie 3.2 *infra*).

Les résultats qui suivent sur les ressources totales et le solde du régime sont présentés pour chacune de ces trois conventions. Le montant des dépenses du régime ne dépend pas de la convention retenue.

3.1 Évolution des dépenses du régime de la FPE

Les effectifs des retraités de droit direct du régime de la FPE sont en augmentation régulière. Ils passeraient de 1,94 million en 2018 à 2,14 millions en 2030, soit une progression annuelle moyenne de 0,9 %.

Dans les précédentes projections du COR, on projetait que la pension moyenne de droit direct servie aux anciens fonctionnaires de l'État connaîtrait une légère érosion en euros constants sur la période 2016-2035, les nouveaux retraités auraient des pensions plus faibles en moyenne que celles des générations précédentes (voir la fiche régime relative à la FPE du 14e rapport du COR de novembre 2017[60]). Dans ces nouvelles projections, cette érosion de la pension moyenne en euros constants serait légèrement accentuée entre 2018 et 2030. La pension dans la fonction publique étant directement corrélée au traitement indiciaire de fin de carrière, lequel évolue notamment en fonction de la valeur du point d'indice, cette révision s'explique en partie par les nouvelles hypothèses de traitement indiciaire retenues pour les prochaines années (voir *infra*).

La masse des pensions de droit direct, exprimée en euros 2018, croîtrait en raison de l'augmentation des effectifs de retraités, et ce malgré la légère baisse de la pension moyenne. Il en irait de même pour les dépenses totales du régime qui, outre les masses de pensions de droit direct et de droit dérivé, comprennent notamment les transferts de compensation tant que le régime y contribue. D'ici 2030, les dépenses totales augmenteraient à un rythme moyen de + 0,5 % par an quel que soit le scénario, passant de 54,1 milliards d'euros en 2018 à environ 57,2 milliards d'euros en 2030.

[60] Cette érosion s'expliquerait par une baisse du coefficient de proratisation moyen au fil des générations, liée au fait que de plus en plus de fonctionnaires devraient attendre leur âge d'annulation de la décote pour partir à la retraite et que les durées de service et d'assurance à la liquidation diminueraient en moyenne suite aux entrées plus tardives dans le régime de la FPE. L'effet de cette baisse du coefficient de proratisation l'emporterait sur l'effet de la hausse de l'indice moyen à la liquidation, hausse en lien avec des départs de plus en plus importants de fonctionnaires de catégorie A au ministère de l'Éducation nationale.

Exprimées en part de PIB, les dépenses totales du régime (2,3 % du PIB en 2018) baisseraient au contraire entre 2018 et 2030, pour atteindre entre 2,0 % du PIB pour le scénario 1,8 % et 2,1 % pour le scénario 1 %.

Figure A.3.1 – Dépenses de retraite du régime de la FPE

Figure A.3.1a – Dépenses totales en milliards d'euros 2018

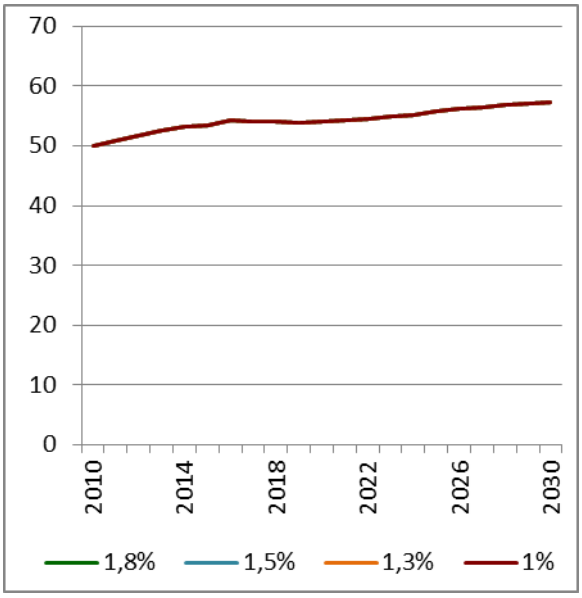
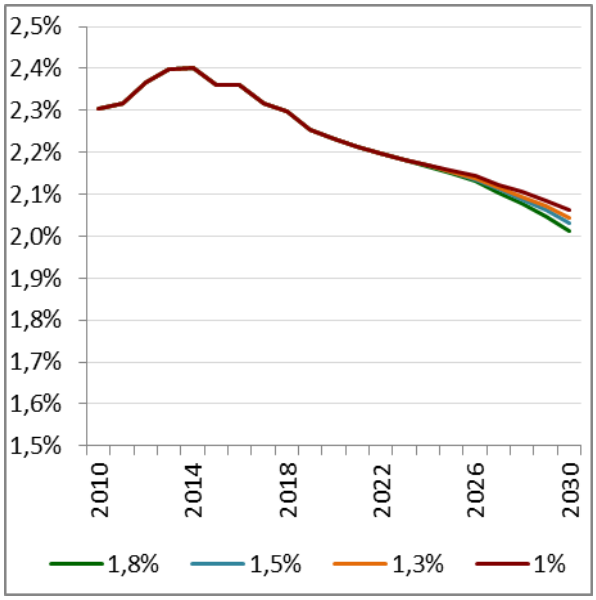


Figure A.3.1b – Dépenses totales en % du PIB



Sources : SRE, projections COR novembre 2019.

3.2 Évolution des ressources du régime de la FPE

Les ressources du régime comprennent les cotisations versées par les fonctionnaires et la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État, auxquelles devraient s'ajouter des transferts de compensation démographique à partir de 2022. La masse des cotisations versées par les fonctionnaires est proportionnelle à la masse des traitements indiciaires, c'est-à-dire au produit des effectifs de cotisants par le traitement indiciaire moyen des fonctionnaires de l'État. Il en va de même pour la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État, lorsque l'on retient la convention TCC.

Les effectifs de cotisants au régime de la FPE s'élevaient à 2,05 millions en 2018. Conformément aux hypothèses communiquées par la Direction du Budget au COR, ils baisseraient entre 2018 et 2022, pour atteindre 2,00 millions, soit une baisse annuelle moyenne de -0,7 %. Au-delà de 2022 et jusqu'en 2030, on retient une hypothèse de stabilité des effectifs, hors les fonctionnaires de la Poste et d'Orange, comme dans les exercices précédents de projection du COR. Étant donné que les effectifs de fonctionnaires employés à la Poste et à Orange sont sur une trajectoire d'extinction, suite à l'arrêt des recrutements de fonctionnaires lors du passage au statut d'entreprise, les effectifs de cotisants de la FPE

continueraient à diminuer entre 2022 et 2030 de 0,4 % par an, pour atteindre 1,94 million en 2030.

S'agissant du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires de l'État, les hypothèses d'évolution retenues sur la période 2018-2030 ont été fixées et communiquées par la Direction du Budget au COR. Elles ne sont pas construites en fonction des scénarios macroéconomiques.

Entre 2018 et 2022, ces hypothèses sont construites à partir des décisions prises à ce jour : ainsi, elles intègrent la progression des traitements indiciaires liée à la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Elles n'intègrent pas en revanche de hausse de la valeur du point d'indice. Il en résulterait, en euros courants, une hausse modérée du traitement indiciaire moyen (+0,7 % par an), inférieure à celle des prix sur la même période (+1,4 % par an selon les hypothèses d'inflation retenues).

Entre 2022 et 2030, le traitement indiciaire moyen des fonctionnaires progresserait à peine plus vite que les prix (rappelons que l'hypothèse d'inflation est de +1,75 % par an à partir de 2022), en ligne avec les évolutions passées. Ces hypothèses sont sensiblement différentes de celles proposées par le COR dans ses projections de juin 2018 et juin 2019 : le COR supposait alors, de manière conventionnelle, que le traitement indiciaire moyen augmentait dès 2023 comme le SMPT de l'ensemble de l'économie, c'est-à-dire plus vite que les prix (environ +1 à +1,5 % par an de plus que l'inflation selon les années et les scénarios sur la période 2022-2030). Les nouvelles hypothèses reflètent, d'une part, la politique salariale du gouvernement qui souhaite privilégier la rémunération indemnitaire et d'autre part, un souci de réalisme dans le scénario de raccordement à l'évolution des salaires dans le secteur privé.

Le taux de cotisation salariale des fonctionnaires, commun aux trois fonctions publiques, a été relevé progressivement de 7,85 % en 2010 à 11,10 % en 2020. Il est supposé stable au-delà. Ainsi, le taux de cotisation salariale passe de 10,56 % en 2018 à 11,10 % en 2020, ce qui contribue marginalement à accroître les ressources du régime en début de projection.

Compte tenu de ces éléments, la masse des traitements indiciaires des fonctionnaires de l'État, dont dépendent les cotisations versées par les fonctionnaires ainsi que la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État selon la convention TCC, devrait baisser en euros constants entre 2018 et 2022, puis baisser moins rapidement entre 2022 et 2030.

L'évolution future des ressources totales du régime dépend beaucoup de la convention retenue pour la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État, qui constitue la principale ressource du régime.

Selon la convention EEC, la part dans le PIB de la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État demeure constante par convention ; cependant, la part dans le PIB des ressources totales du régime diminuerait un peu à cause des cotisations versées par les fonctionnaires, passant de 2,3 % en 2018 à 2,2 % en 2030. Compte tenu de la croissance du PIB, les ressources totales augmenteraient néanmoins en euros constants, passant de 54,1

milliards d'euros en 2018 à un montant compris entre 61,0 et 62,1 milliards d'euros selon le scénario macroéconomique en 2030.

Figure A.3.2 – Ressources du régime de la FPE selon la convention EEC

Figure A.3.2a – Ressources totales en milliards d'euros 2018

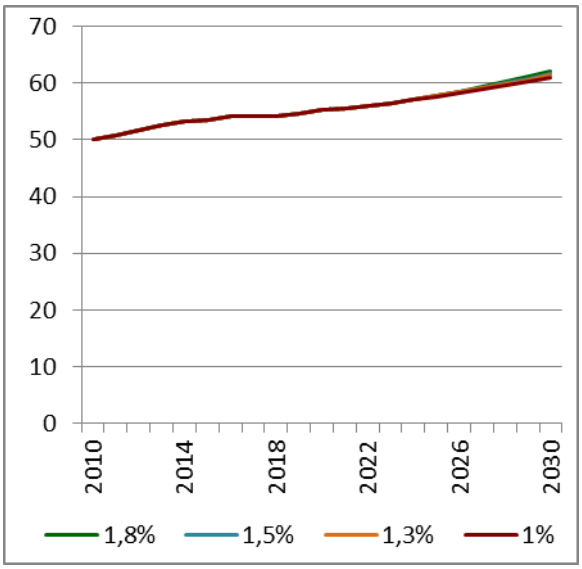
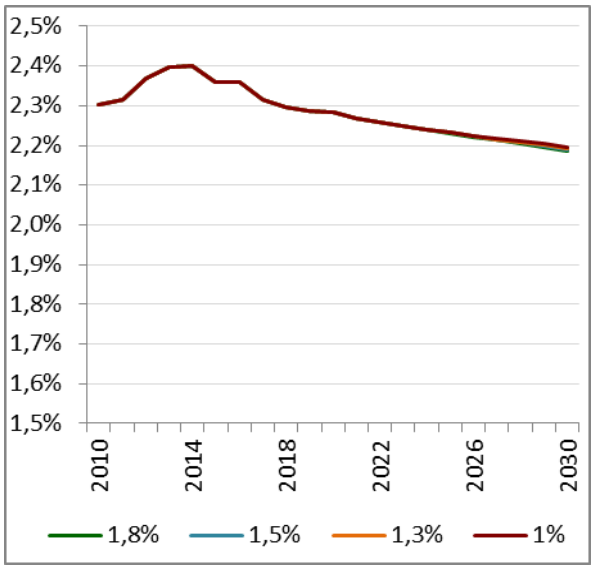


Figure A.3.2b – Ressources totales en % du PIB



Sources : SRE, projections COR novembre 2019.

Selon la convention TCC, les ressources totales du régime diminueraient en euros constants, comme la masse des traitements indiciaires, passant de 54,1 milliards d'euros en 2018 (2,3 % du PIB) à 50,9 milliards d'euros en 2030 (1,8 % du PIB). La part dans le PIB des ressources totales du régime baisserait ainsi bien plus selon la convention TCC que selon la convention EEC.

Figure A.3.3 – Ressources du régime de la FPE selon la convention TCC

Figure A.3.3a – Ressources totales en milliards d'euros 2018

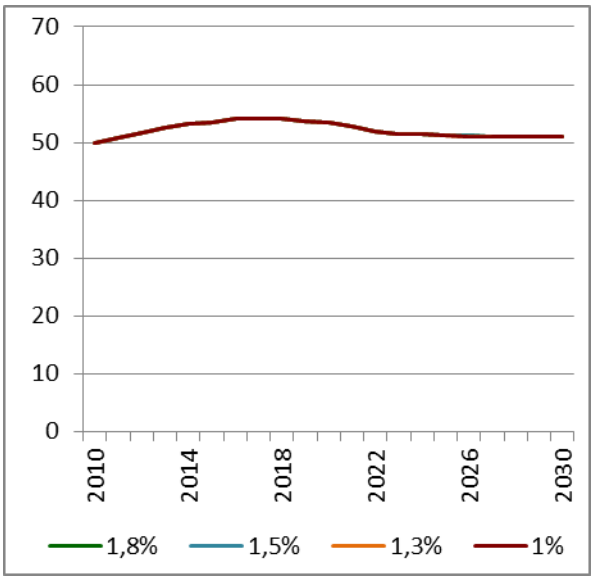
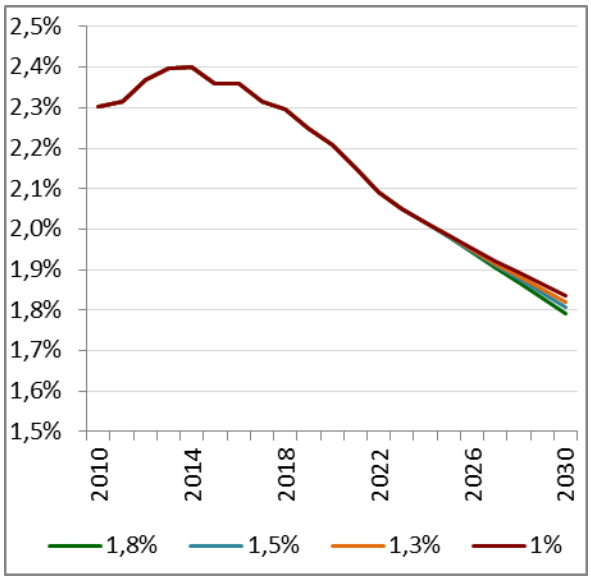


Figure A.3.3b – Ressources totales en % du PIB

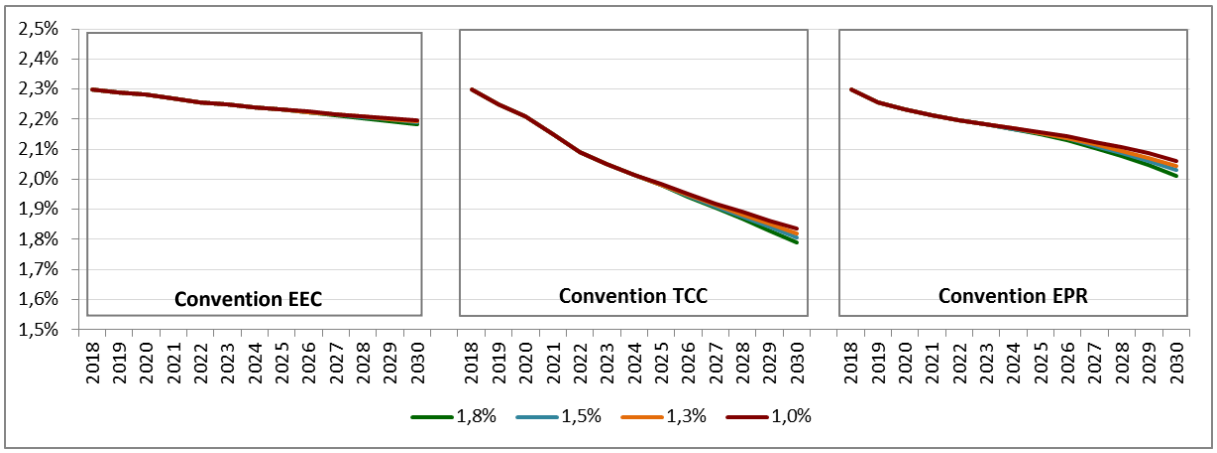


Sources : SRE, projections COR novembre 2019.

Selon la convention EPR, la baisse des dépenses du régime l'emporterait sur la baisse des cotisations versées par les fonctionnaires, ce qui permettrait d'équilibrer le régime en diminuant la contribution due par les employeurs de fonctionnaires de l'État. Ainsi la part dans le PIB des ressources totales du régime baisserait de 2,3 % en 2018 à 2,0 % en 2030.

La part dans le PIB des ressources totales du régime, calculée selon la convention EPR, baisserait plus que selon la convention EEC mais moins que selon la convention TCC.

Figure A.3.4 – Ressources du régime de la FPE en part de PIB selon les trois conventions



Sources : SRE, projections COR novembre 2019.

3.3 Évolution du solde du régime de la FPE

En projection, le solde du régime serait excédentaire selon la convention EEC, déficitaire selon la convention TCC, et par construction équilibré selon la convention EPR.

Selon la convention EEC, le solde technique, égal à zéro par convention en 2018, augmenterait tout au long de la période de projection pour atteindre, en 2030, entre 3,2 milliards d'euros (0,1 % du PIB) dans le scénario 1,0% et 4,3 milliards d'euros (0,15 % du PIB) dans le scénario 1,8%.

Selon la convention TCC, le solde technique, égal à zéro par convention en 2018, diminuerait tout au long de la période de projection pour atteindre, en 2030, -6,8 milliards d'euros (environ -0,25 % du PIB) quel que soit le scénario.

Figure A.3.5 – Solde technique du régime de la FPE selon la convention EEC

Figure A.3.5a – Solde technique en milliards d'euros 2018

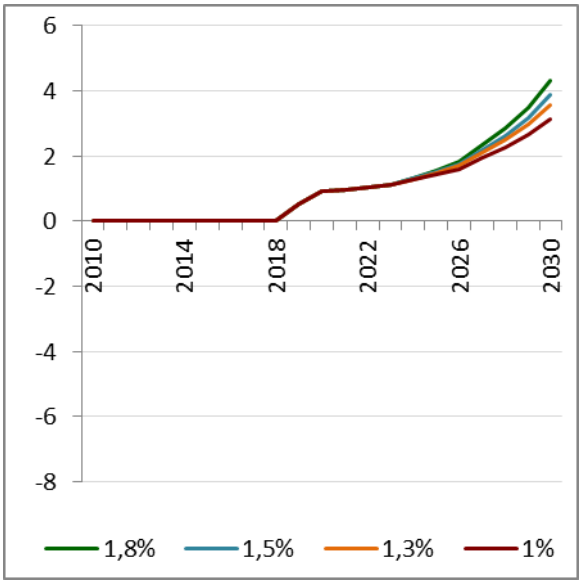
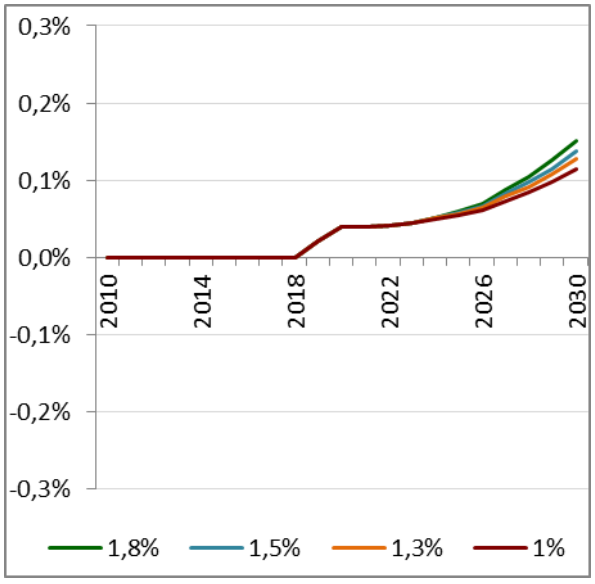


Figure A.3.5b – Solde technique en % du PIB



Sources : SRE, projections COR novembre 2019.

Figure A.3.6 – Solde technique du régime de la FPE selon la convention TCC

Figure A.3.6a – Solde technique en milliards d'euros 2018

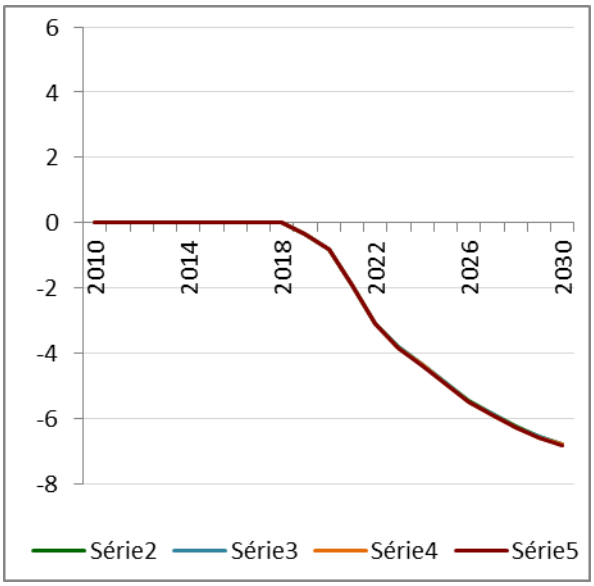
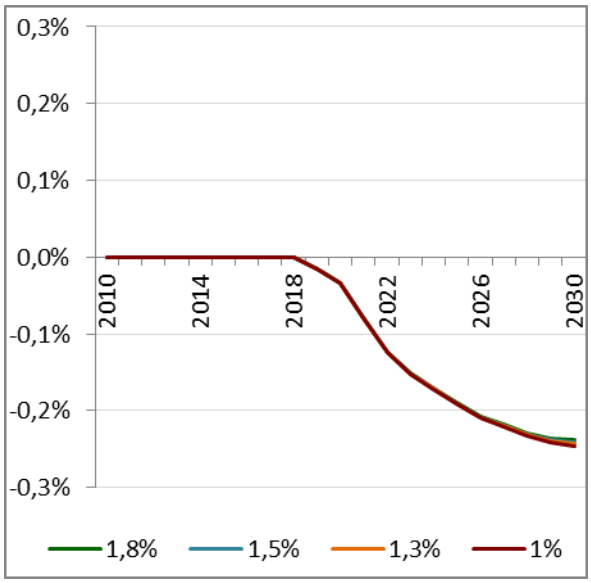


Figure A.3.6b – Solde technique en % du PIB



Sources : SRE, projections COR novembre 2019.

Le régime de la FPE est aujourd'hui faiblement contributeur aux transferts de compensation, à hauteur de 0,3 milliard d'euros en 2018, mais plus pour longtemps, compte tenu de la dégradation du rapport démographique du régime : à compter de 2022, le régime deviendrait progressivement bénéficiaire des transferts de compensation, ces derniers atteignant un montant encore réduit (0,8 milliard d'euros) à l'horizon 2030.

En conséquence, l'amélioration du solde du régime en convention EEC serait un peu plus marquée pour le solde élargi que pour le solde technique, tandis que la dégradation du solde du régime en convention TCC serait un peu moins marquée pour le solde élargi que pour le solde technique.

Selon la convention EEC, le solde élargi, égal à zéro par convention en 2018, augmenterait tout au long de la période de projection pour atteindre, en 2030, entre 3,7 milliards d'euros (0,1 % du PIB) dans le scénario 1,0% et 4,9 milliards d'euros (0,2 % du PIB) dans le scénario 1,8%.

Selon la convention TCC, le solde élargi, égal à zéro par convention en 2018, diminuerait tout au long de la période de projection pour atteindre, en 2030, -6,3 milliards d'euros (-0,2 % du PIB) quel que soit le scénario.

Figure A.3.7 – Solde élargi du régime de la FPE selon la convention EEC

Figure A.3.7a – Solde élargi en milliards d'euros 2018

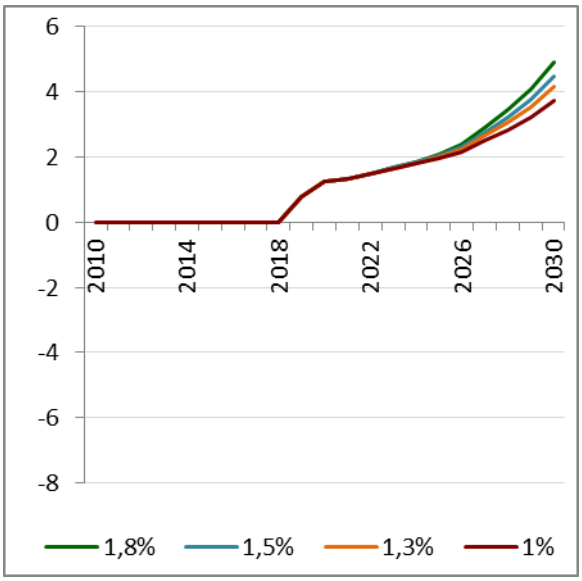
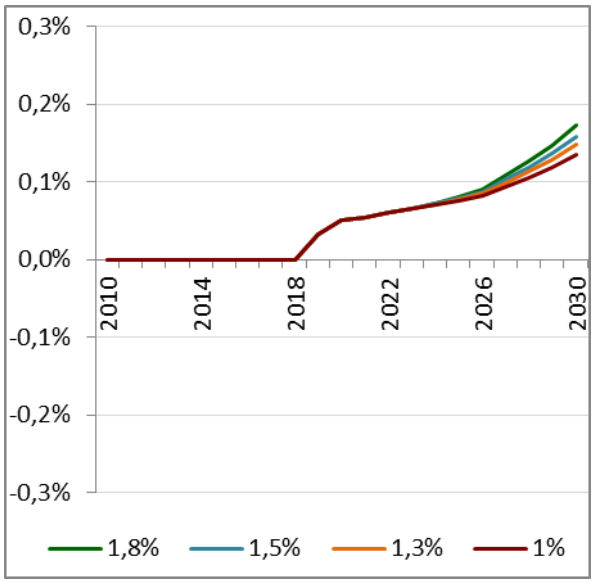


Figure A.3.7b – Solde élargi en % du PIB



Sources : SRE, projections COR novembre 2019.

Figure A.3.8 – Solde élargi du régime de la FPE selon la convention TCC

Figure A.3.8a – Solde élargi en milliards d'euros 2018

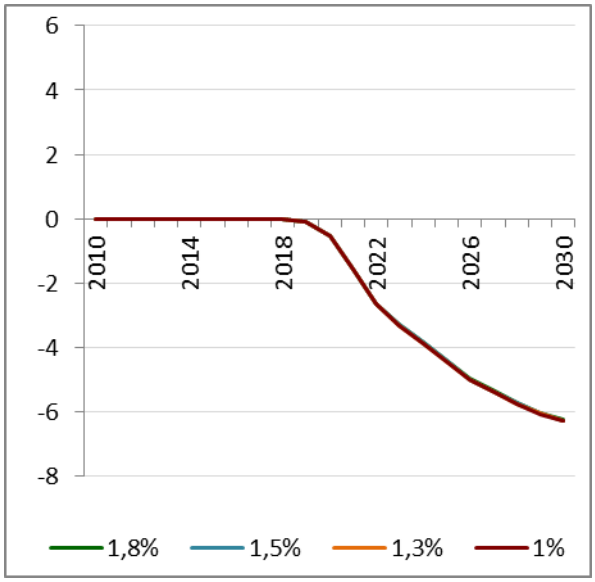
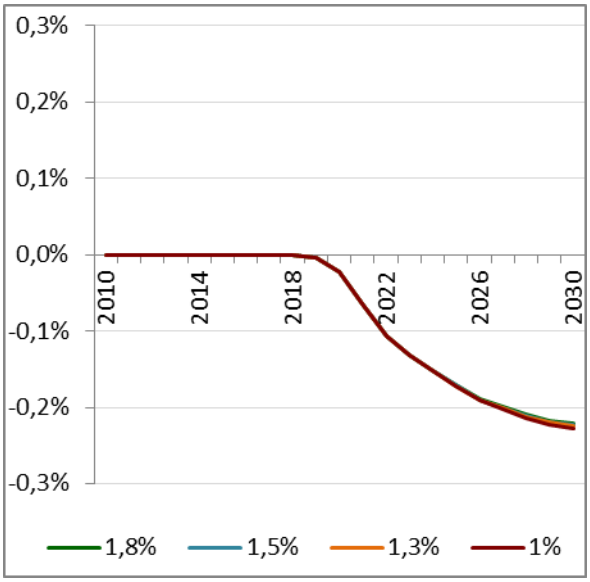
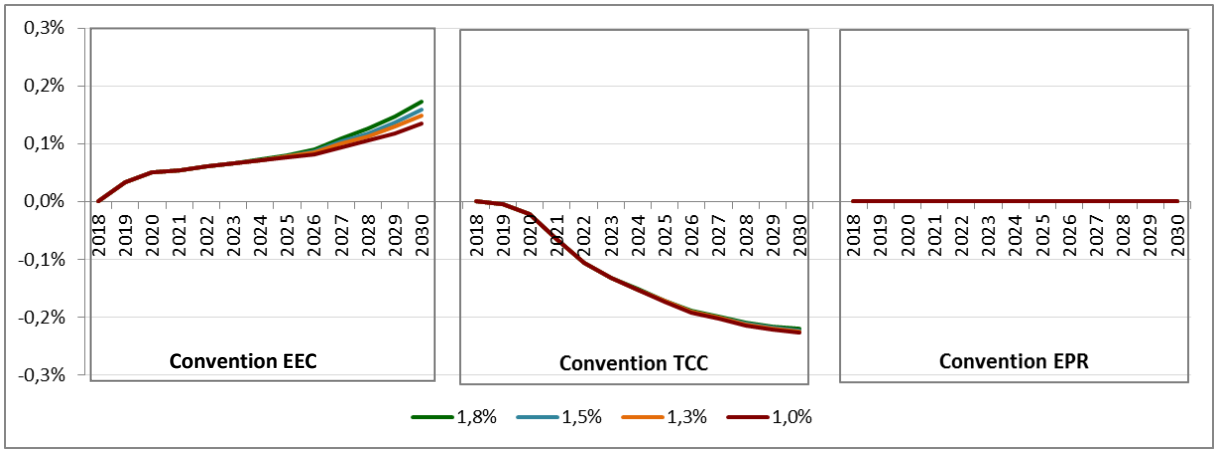


Figure A.3.8b – Solde élargi en % du PIB



Sources : SRE, projections COR novembre 2019.

Figure A.3.9 – Solde élargi du régime de la FPE en part de PIB selon les trois conventions



Sources : SRE, projections COR novembre 2019.

4. Le régime de retraite des collectivités locales (CNRACL)

La CNRACL assure la couverture des risques vieillesse et invalidité permanente des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Les agents titulaires et stagiaires des collectivités locales et leurs établissements publics, nommés dans un emploi permanent à raison de 28 heures hebdomadaires, sont obligatoirement affiliés à la CNRACL. La CNRACL ne dispose d'aucune autonomie réglementaire. Les droits de ses affiliés, actifs et retraités, s'apparentent étroitement à ceux des fonctionnaires de l'État.

La CNRACL compte 2,20 millions de cotisants et verse des pensions à 1,12 million de retraités de droit direct, en moyenne sur l'année 2018. En 2018, la masse des dépenses du régime s'élève à 21,8 milliards d'euros, soit 6,7 % du total des dépenses du système de retraite et 0,9 % du PIB.

4.1 Évolution des dépenses de la CNRACL

Les effectifs des retraités de droit direct de la CNRACL sont en augmentation régulière. Ils passeraient de 1,12 million en 2018 à 1,61 million en 2030, soit une progression annuelle moyenne de 3,1 %.

Dans les précédentes projections du COR, on projetait que la pension moyenne de droit direct servie aux anciens fonctionnaires territoriaux et hospitaliers serait globalement stable en euros constants jusque vers 2030 (voir la fiche régime relative à la CNRACL du 14^{e} rapport du COR de novembre 2017). Dans ces nouvelles projections, la pension moyenne aurait tendance à baisser légèrement en euros constants entre 2018 et 2030, ce qui traduit le fait que les nouveaux retraités auraient des pensions en moyenne plus faibles, en euros constants, que celles des générations précédentes. La pension dans la fonction publique étant directement corrélée au traitement indiciaire de fin de carrière, lequel évolue notamment en fonction de la valeur du point d'indice, cette révision s'explique en partie par les nouvelles hypothèses de traitement indiciaire retenues pour les prochaines années (voir *infra*).

La masse des pensions de droit direct, exprimée en euros 2018, croîtrait tout au long de la période de projection en raison de l'augmentation rapide des effectifs de retraités, et ce malgré la légère baisse de la pension moyenne. Il en irait de même pour les dépenses totales de la CNRACL qui, outre les masses de pensions de droit direct et de droit dérivé, comprennent notamment les transferts de compensation. D'ici 2030, les dépenses totales augmenteraient à un rythme moyen de +1,9 % par an quel que soit le scénario, passant de 22,0 milliards d'euros en 2018 à environ 27,7 milliards d'euros en 2030.

Exprimées en part de PIB, les dépenses totales du régime (0,9 % du PIB en 2018) augmenteraient également jusque vers 2025 avant de se stabiliser, atteignant 1,0 % du PIB quel que soit le scénario.

Figure A.4.1 – Dépenses de retraite de la CNRACL

Figure A.4.1a – Dépenses totales en milliards d'euros 2018

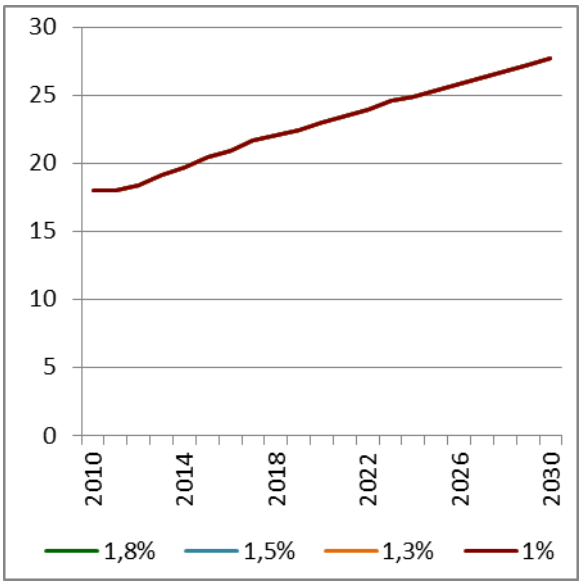
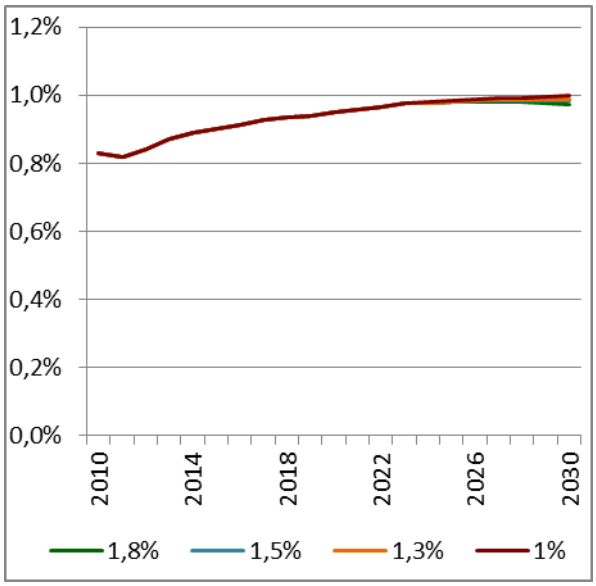


Figure A.4.1b – Dépenses totales en % du PIB



Sources : CNRACL, projections COR novembre 2019.

4.2 Évolution des ressources de la CNRACL

La masse des cotisations versées à la CNRACL correspond au produit des effectifs de cotisants par le traitement indiciaire moyen des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (assiette des cotisations aux régimes de la fonction publique), auquel s'appliquent les taux de cotisation propres au régime.

Les effectifs de cotisants à la CNRACL s'élevaient à 2,20 millions en 2018. Conformément aux hypothèses communiquées par la Direction du Budget au COR, ils baisseraient entre 2018 et 2022, pour atteindre 2,16 millions, soit une baisse annuelle moyenne de -0,4 %. Au-delà de 2022 et jusqu'en 2030, les effectifs cotisants demeureraient stables par hypothèse, comme dans les exercices précédents de projection du COR.

S'agissant du traitement indiciaire moyen des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, les hypothèses d'évolution retenues sur la période 2018-2030 ont été fixées et communiquées par la Direction du Budget au COR. Elles ne sont pas construites en fonction des scénarios macroéconomiques.

Entre 2018 et 2022, ces hypothèses sont construites à partir des décisions prises à ce jour : ainsi, elles intègrent la progression des traitements indiciaires liée à la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR). Elles n'intègrent pas en revanche de hausse de la valeur du point d'indice. Il en résulterait, en euros courants, une hausse modérée du traitement indiciaire moyen (+0,7 % par an), inférieure à celle des prix sur la même période (+1,4 % par an selon les hypothèses d'inflation retenues). Ce rythme

de progression, inférieur à celui des précédentes projections de juin 2019 (+1,2 % par an entre 2018 et 2022), est identique à celui retenu pour la fonction publique de l'État, la politique de rémunération indiciaire des collectivités territoriales et hospitalières étant largement déterminée par des mesures générales relatives aux trois fonctions publiques.

Entre 2022 et 2030, le traitement indiciaire moyen des fonctionnaires progresserait à peine plus vite que les prix (rappelons que l'hypothèse d'inflation est de +1,75 % par an à partir de 2022), en ligne avec les évolutions passées. Ces hypothèses sont sensiblement différentes de celles proposées par le COR dans ses projections de juin 2018 et juin 2019 : le COR supposait alors, de manière conventionnelle, que le traitement indiciaire moyen augmentait dès 2023 comme le SMPT de l'ensemble de l'économie, c'est-à-dire plus vite que les prix (environ +1 à +1,5 % par an de plus que l'inflation selon les années et les scénarios sur la période 2022-2030). Les nouvelles hypothèses reflètent, d'une part, la politique salariale du gouvernement qui souhaite privilégier la rémunération indemnitaire et d'autre part, un souci de réalisme dans le scénario de raccordement à l'évolution des salaires dans le secteur privé.

Le taux de cotisation salariale des fonctionnaires, commun aux trois fonctions publiques, a été relevé progressivement de 7,85 % en 2010 à 11,10 % en 2020. Il est supposé stable au-delà. Ainsi, le taux de cotisation salariale passe de 10,56 % en 2018 à 11,10 % en 2020, ce qui contribue à accroître les ressources du régime en début de période de projection.

Le taux de cotisation employeur de la CNRACL, qui a été relevé de 27,30 % à 30,65 % entre 2012 et 2017, est supposé stable en projection à partir de 2017.

Compte tenu de ces éléments, les ressources totales de la CNRACL, exprimées en euros 2018, baisseraient entre 2018 et 2022 avant de se stabiliser entre 2022 et 2030, passant de 21,9 milliards d'euros en 2018 à 21,1 milliards d'euros en 2030 dans tous les scénarios. Exprimées en part de PIB, elles baisseraient continûment entre 2018 et 2030, passant d'un peu plus de 0,9 % du PIB à environ 0,75% du PIB.

Figure A.4.2 – Ressources de la CNRACL

Figure A.4.2a – Ressources totales en milliards d'euros 2018

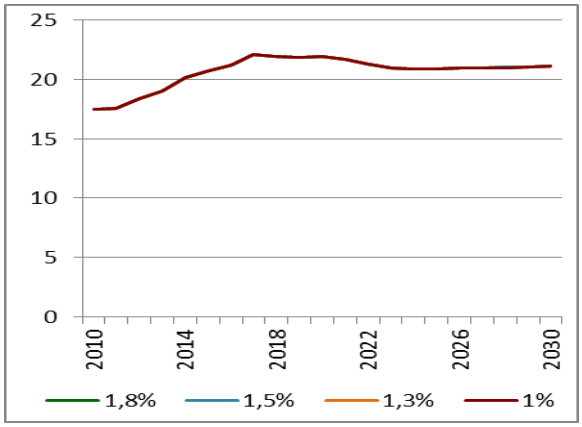
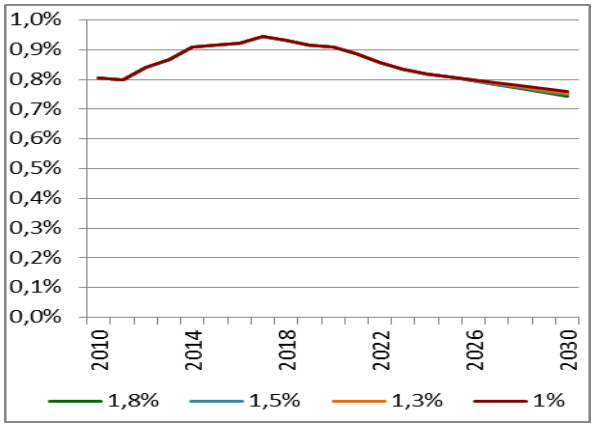


Figure A.4.2b – Ressources totales en % du PIB



Sources : CNRACL, projections COR novembre 2019.

4.3 Évolution du solde de la CNRACL

Le solde technique de la CNRACL, encore légèrement excédentaire en 2018 (+1,2 milliards d'euros), se dégraderait régulièrement tout au long de la période de projection, en lien avec la dégradation du rapport démographique du régime. Il deviendrait négatif à partir de 2020 et atteindrait -6,9 milliards d'euros (-0,25 % du PIB) en 2030.

Figure A.4.3 – Solde technique de la CNRACL

Figure A.4.3a – Solde technique en milliards d'euros 2018

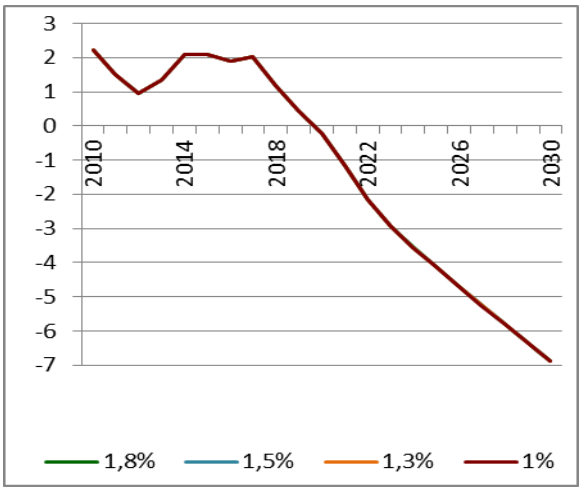
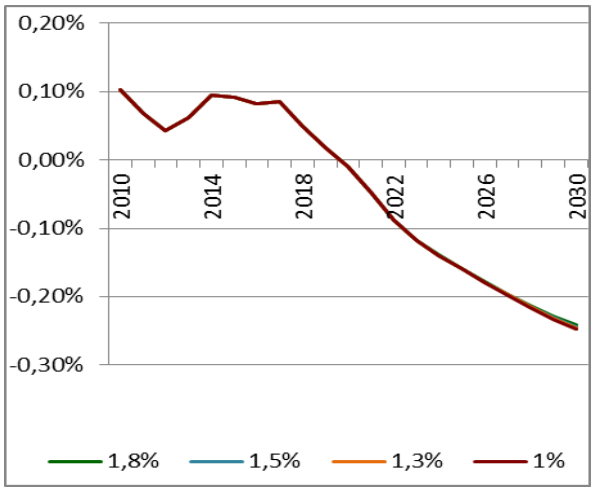


Figure A.4.3b – Solde technique en % du PIB



Sources : CNRACL, projections COR novembre 2019.

La CNRACL est aujourd'hui contributeur aux transferts de compensation, à hauteur de 1,2 milliard d'euros en 2018, mais les dépenses de compensation diminueraient en projection, en lien avec la dégradation du rapport démographique du régime, jusqu'à s'annuler vers 2030 : à compter de cette date, la CNRACL deviendrait bénéficiaire des transferts de compensation.

En conséquence, la dégradation du solde élargi serait moins marquée que celle du solde technique. Le solde élargi de la CNRACL, devenu légèrement déficitaire à partir de 2018 (-0,1 milliard d'euros), se dégraderait pour atteindre -6,6 milliards d'euros en 2030 (-0,2 % du PIB).

Figure A.4.4 – Solde élargi de la CNRACL

Figure A.4.4a – Solde élargi en milliards d'euros 2018

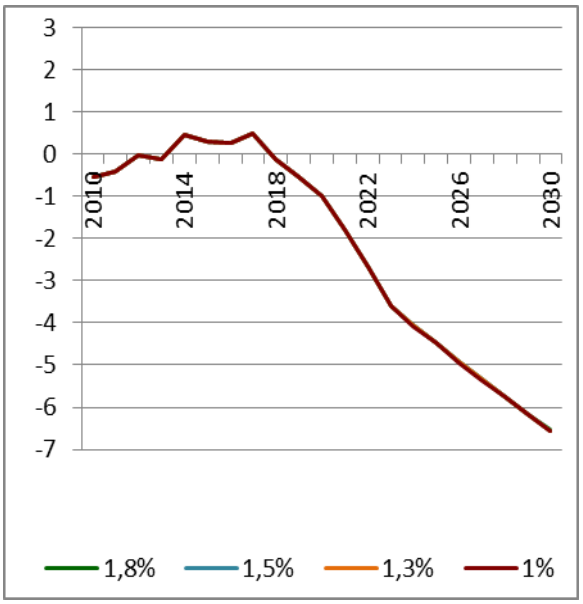
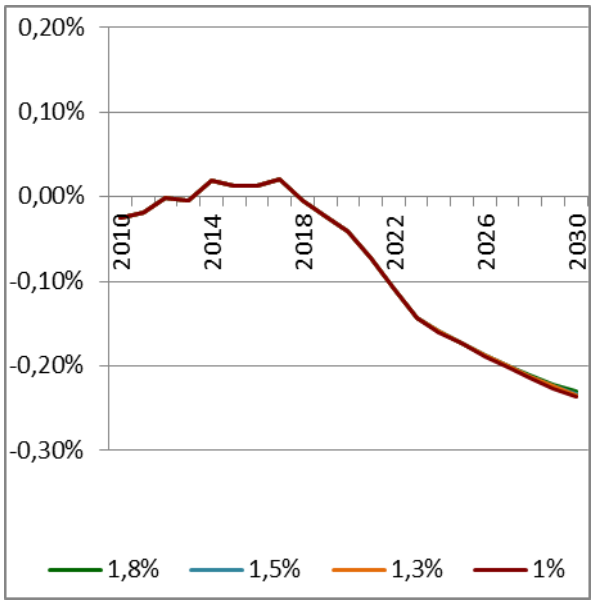


Figure A.4.4b – Solde élargi en % du PIB



Sources : CNRACL, projections COR novembre 2019.

Annexe 2. Les écarts entre les projections de juin 2016 et celles de novembre 2019

Depuis la loi de 2014, le COR est chargé d'établir un rapport annuel portant, entre autres, sur la situation financière du système de retraite. L'évolution du solde financier du système de retraite exprimé en part de PIB est le résultat des évolutions respectives des dépenses et des ressources (au numérateur) mais également du PIB (au dénominateur). Ces évolutions dépendent des hypothèses démographiques, économiques et réglementaires sous-jacentes aux exercices de projection. Par exemple, une mesure de sous-revalorisation votée en LFSS en septembre suivant le rapport annuel conduit à réviser à la baisse la part des retraites dans le PIB. À l'inverse, des révisions à la baisse des hypothèses gouvernementales sur la croissance du PIB ont un impact à la hausse sur la part des dépenses dans le PIB.

Entre les projections de 2016 et celles présentées dans ce document, la part des dépenses dans le PIB est ainsi moins élevée jusqu'en 2021 mais plus élevées ensuite. Les écarts varient ainsi entre 0,3 point et 0,4 point en 2025 selon le scénario. La part des ressources dans le PIB est toujours moins élevée[61]. Les écarts sont sensiblement de la même ampleur quel que soit le scénario, soit 0,2 point en 2025. Enfin, le solde financier exprimé en part de PIB est systématiquement plus dégradé, quels que soient l'horizon et le scénario considérés. Les écarts oscillent entre 0,5 point (scénario 1 %) et 0,6 point (scénarios 1,3 %, 1,5 % et 1 %) en 2025.

Plusieurs facteurs contribuent à la révision du solde exprimé en part de PIB année après année.

La première source d'écart provient de la prise en compte des nouvelles hypothèses démographiques et de projections de population active de l'INSEE qui ont eu lieu fin 2016-début 2017. D'une part, la croissance de la population active jusqu'en 2025 a été revue à la baisse en raison d'hypothèses plus contenues sur le solde migratoire annuel[62] et d'une révision sur les hypothèses de montée en charge de la réforme des retraites de 2010 sur l'emploi des seniors. Ces hypothèses minorent la croissance de la population active et pèse ainsi sur la croissance du PIB. D'autre part, les hypothèses de mortalité majorent à moyen terme les dépenses du système de retraite en raison d'une longévité plus longue des hommes par rapport à l'exercice démographique précédent.

La deuxième source d'écart provient de la révision des hypothèses économiques. Cette révision résulte en partie d'une baisse des hypothèses du gouvernement sur le court terme comme sur le moyen terme (révision à la baisse du PIB potentiel et de l'*output gap* qui conduit à un moindre rebond de croissance sur le moyen terme). Elle est également liée à

[61] Le calcul des écarts est effectué sur la seule convention TCC, la convention EEC n'étant pas calculée dans le rapport de juin 2016.

[62] Cette révision concerne principalement des hommes de 25 à 49 ans, appartenant à une tranche d'âge très active.

l'allongement de la période de raccordement entre les hypothèses de court terme et les cibles de long terme du COR (2032 et non plus 2025-2028 selon les scénarios). La révision provient enfin d'une moindre inflation prévisionnelle jusqu'en 2024.

La troisième source d'écart provient de la structure de la masse salariale. En particulier, les hypothèses gouvernementales relatives à la croissance de l'emploi et des salaires dans la fonction publique conduisent à une croissance moindre de la masse salariale des fonctionnaires que de la masse salariale totale. Conjugué à un taux de cotisation finançant les retraites des fonctionnaires plus élevé que la moyenne, le moindre poids de la masse salariale des fonctionnaires dans la masse salariale totale a alors un effet minorant sur les ressources de l'ensemble du système de retraite. Cet effet explique l'essentiel de la révision à la baisse des ressources en part de PIB dans la convention TCC (ce qui ne serait pas le cas dans la convention EEC).

Enfin, la prise en compte de nouvelles mesures sur les retraites (décalage de la date de revalorisation des pensions en 2018, sous-revalorisation en 2019 et en 2020 pour les pensions supérieures à 2 000 euros, mise en œuvre de la LURA, accord AGIRC-ARRCO de 2019).

Le tableau suivant illustre ainsi pour 2025 les différentes sources d'écart entre les projections du COR de 2016 et celles de novembre 2019. La révision des hypothèses démographiques et de population active de l'INSEE explique pour 0,2 point la dégradation du solde financier entre les deux exercices de projection. La révision des hypothèses macroéconomiques pèsent pour 0,2 point (à l'exception du scénario 1 %) et celle de la structure de la masse salariale de 0,3 point à 0,4 point. En revanche, la prise en compte des nouvelles mesures sur les retraites contribuent à améliorer le solde du système de retraite de 0,1 point à 0,2 point.

Tableau B.1 - Décomposition des écarts de solde du système de retraite entre les projections du rapport annuel de 2016 et les projections de novembre 2019

en 2025	Scénario 1,8%	Scénario 1,5%	Scénario 1,3%	Scénario 1,0%
Solde en part de PIB - projections de juin 2016	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%
Changement des hypothèses démographiques (en point de %)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Changement des hypothèses macroéconomiques (en point de %)	-0,2	-0,2	-0,2	-0,0
Structure de la masse salariale public / privé (en point de %)	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Mesures nouvelles sur les retraites (en point de %)	+0,2	+0,1	+0,1	+0,1
Solde en part de PIB - projections de novembre 2019	-0,6%	-0,6%	-0,7%	-0,7%

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFP.
Sources : calculs SG-COR à partir des projections COR – juin 2016 et novembre 2019.

Annexe 3. Liste des figures et tableaux

Figure 1.1 - Taux d'activité observés et projetés par genre et par âge (en %) 15
Figure 1.2 – Taux de croissance annuels de la productivité horaire du travail observés puis projetés 18
Figure 1.3 – Taux de chômage observé puis projeté 19
Figure 1.4 – Durée moyenne annuelle du travail, en heures 21
Figure 1.5 – Partage de la valeur ajoutée par tête (rémunération moyenne des salariés / valeur ajoutée moyenne par salarié) 22
Figure 1.6 – Part des traitements des fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux et des salariés des autres régimes spéciaux dans la masse totale des rémunérations 24
Figure 2.1 – Dépenses du système de retraite observées et projetées 34
Figure 2.2 – L'effet des réformes sur les dépenses du système de retraite en % du PIB : illustration sur les scénarios du COR de 2012 35
Figure 2.3 – Les déterminants de l'évolution de la masse des pensions 36
Figure 2.4 – Pension nette moyenne et revenu net d'activité moyen en projection 38
Figure 2.5 – Niveau de vie relatif des retraités par le passé et en projection 39
Figure 2.6 – Effectifs de retraités et de cotisants observés et projetés 40
Figure 2.7 – Âge moyen conjoncturel de départ à la retraite 41
Figure 2.8– Ressources observées et projetées du système de retraite en milliards d'euros 2018 selon la convention comptable retenue 44
Figure 2.9 – Ressources observées et projetées du système de retraite en % dans le PIB selon la convention comptable retenue 45
Figure 2.10 – Ressources observées et projetées du système de retraite en % dans le PIB selon la convention comptable retenue 46
Figure 2.11 – Taux de cotisation employeur CNAV+AGIRC-ARRCO (salarié sous le plafond de la Sécurité sociale) et de la CNRACL et taux de contribution des employeurs de fonctionnaires de l'État (CAS « pensions ») 48
Figure 2.12 – Contribution de l'État selon les trois conventions comptables 49
Figure 2.13 – Les déterminants de l'évolution des ressources du système de retraite 50
Figure 2.14 – Solde financier observé et projeté du système de retraite en part de PIB selon la convention comptable retenue 52
Figure 2.15 – Solde financier observé et projeté du système de retraite en Md€ 2018 selon la convention comptable retenue 52
Figure 2.16 – Solde financier observé et projeté du système de retraite selon la convention comptable retenue 53
Figure 2.17 – Rapport entre les cotisants et les retraités des principaux régimes (base 100 en 2018) 58
Figure 2.18– Pension moyenne relative au revenu d'activité soumis à cotisations : illustration sur le scénario 1,3 % (base 100 en 2018) 58

Tableau 1.1 - Hypothèses démographiques centrales de l'INSEE en 2018 14
Tableau 1.2 – Croissance du PIB et écart de production à l'horizon 2023 16
Tableau 1.3 – Hypothèses de long terme dans les scénarios et variantes du COR 17

Tableau 1.4 – Taux de croissance annuels moyens de la population active et du PIB en volume par tranche quinquennale 19
Tableau 2.1 – Situation patrimoniale nette du système de retraite au 31/12/2017..... 54
Tableau 2.2 – Dépenses de retraite observées et projetées à l'horizon 2030 des principaux régimes 56
Tableau 2.3 – Solde élargi observé et projeté à l'horizon 2030 des principaux régimes..... 57
Tableau 2.4 – Solde élargi observé et projeté à l'horizon 2030 du système de retraite..... 59
Tableau 3.1 - Ajustements à effectuer par levier pour équilibrer le système de retraite en 2025 64
Tableau 3.2 - Équilibre du système atteint en 2025 par recours au seul report graduel de l'âge d'ouverture des droits, pour les générations 1959 à 1963..... 67
Tableau 3.3 - Équilibre du système atteint en 2025 par recours à la durée d'assurance pour l'obtention du taux plein avant l'âge d'annulation de la décote 68
Tableau 3.4 - Équilibre du système atteint en 2025 par recours au report de l'âge d'ouverture des droits combiné à la hausse de la durée d'assurance..... 69
Tableau 3.5 -Équilibre du système atteint en 2025 par recours à l'instauration d'un âge minimum du taux plein* (AMTP)..... 70
Tableau 3.6 - Équilibre du système atteint en 2025 par recours à l'instauration d'un âge minimum du taux plein* (AMTP) associé à l'avancée de l'âge d'annulation de la décote (AAD)..... 72
Tableau 3.7 - Équilibre du système atteint en 2025 par modification de l'indexation des pensions liquidées 73
Tableau 3.8 - Équilibre du système atteint en 2025 par hausse des cotisations..... 74

Annexe 4. Lettre de saisine du Premier Ministre

Le Premier Ministre

Paris, le 19 SEP. 2019

Monsieur le Président,

M. Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire aux retraites, m'a remis le 18 juillet dernier ses préconisations en vue de la création d'un système universel de retraite.

Une concertation s'ouvre maintenant avec les partenaires sociaux et avec les citoyens sur ce projet.

L'engagement du Gouvernement est de bâtir ce système plus simple et plus juste pour tous nos concitoyens, qui préservera un haut niveau de solidarité, accompagnera mieux les transitions professionnelles et garantira un niveau de retraite satisfaisant aux générations futures.

Je suis convaincu que la restauration de la confiance des Français dans nos retraites passe par la création de ce système universel qui devra se construire sur des bases financières solides.

Le rapport de M. Jean-Paul Delevoye précise que son projet « devra être enrichi pour proposer les modalités de convergence vers l'équilibre financier en 2025 », date recommandée pour son entrée en vigueur.

Lors des échanges que j'ai conduits avec les partenaires sociaux les 5 et 6 septembre derniers, j'ai proposé que le choix de ces modalités fasse l'objet d'une concertation.

Afin que celle-ci puisse s'établir sur le fondement d'hypothèses et de constats partagés, je souhaite que vous puissiez rapidement présenter un état de la situation financière de notre actuel système de retraite, d'aujourd'hui jusqu'à 2030.

Ce travail présentera les trajectoires de recettes, de dépenses et de solde du système, et notamment de ses principaux régimes, en euros constants et en pourcentage du PIB, d'aujourd'hui à 2030.

Monsieur Pierre-Louis Bras
Président du Conseil d'orientation des retraites
20 avenue de Ségur - TSA 30728
75334 Paris cedex 07

Il s'appuiera sur les hypothèses économiques retenues dans le cadre des lois financières qui seront prochainement présentées en Conseil des ministres et tiendra compte des engagements du Gouvernement en matière d'évolution de l'emploi public.

Il rappellera ou précisera les conventions à retenir en matière, d'une part, d'évolution de la masse salariale et de la structure de rémunération de la fonction publique, et, d'autre part, d'évolution des taux de contribution des employeurs de fonctionnaires et des subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux, les choix en ce domaine ayant un effet sur la trajectoire de recettes du système et donc sur son solde, comme l'a rappelé l'avis pour 2019 du Comité de suivi des retraites.

Enfin, il présentera, comme le font traditionnellement les rapports du COR, la contribution que pourrait apporter chacun des trois leviers que sont le montant de la pension moyenne, l'âge moyen de départ à la retraite et le taux de prélèvement, au redressement de l'équilibre financier en 2025.

Il éclairera le débat sur le recours aux paramètres sous-jacents à l'évolution des âges effectifs de départ à la retraite en indiquant les mesures concrètes qui devraient éventuellement être mises en œuvre pour induire un report de l'âge effectif moyen de départ, et analysera leurs impacts sur les différentes catégories de population.

Vous bénéficierez naturellement pour ces travaux de l'appui des administrations compétentes, membres de votre conseil. Je souhaite que les conclusions de ce travail me soient remises le 22 novembre prochain au plus tard.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Edouard PHILIPPE

Annexe 5. Le Conseil d'orientation des retraites

1. Les missions et le fonctionnement du COR

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) est une instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation, chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français. Il comprend quarante-et-un membres : son président, huit parlementaires, huit représentants de l'État, seize représentants des organisations syndicales et professionnelles, deux représentants des associations familiales et de retraités et six personnalités qualifiées.

Créé par le décret n° 2000-393 du 10 mai 2000, le COR a vu son rôle consacré et élargi par les lois n° 2003-775 du 21 août 2003 (article 6) et n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 (article 17). Les décrets n° 2004-453 du 28 mai 2004 (abrogeant le décret du 10 mai 2010) et n° 2016-236 du 1er mars 2016 fixent sa composition et son organisation. La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 (article 4) confère au Conseil un rôle spécifique dans la nouvelle procédure de suivi du système de retraite et institue à terme une parité de représentation des femmes et des hommes en son sein.

La loi assigne au COR les missions suivantes :

- décrire les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite obligatoires au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques ;
- apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;
- mener une réflexion sur le financement des régimes de retraite et en suivre l'évolution ;
- suivre la situation des retraités, en portant une attention particulière aux différences entre les femmes et les hommes ;
- produire avant le 15 juin un rapport annuel, fondé sur des indicateurs de suivi et de pilotage, permettant d'apprécier les évolutions et perspectives du système de retraite au regard de ses objectifs ;
- participer à l'information sur le système de retraite et les effets des réformes conduites pour garantir son financement.

Le Conseil formule ses analyses et recommandations dans des rapports remis au Premier Ministre, communiqués au Parlement et rendus publics. Ces rapports s'appuient sur des travaux d'études préparés en lien avec les administrations et les caisses de retraite, selon un programme de travail annuel arrêté par les membres du Conseil. Ces travaux sont débattus au sein du Conseil au cours de séances plénières mensuelles visant à établir autant que faire se peut un diagnostic partagé, voire des propositions de nature à éclairer les choix en matière de politique des retraites. Dans un souci de transparence, les dossiers mensuels, de même que toutes les autres publications du Conseil (rapports, lettres, fiches, actes de colloque, etc.), sont disponibles sur le site internet du COR (www.cor-retraites.fr).

Le Conseil s'appuie sur un secrétariat général composé de huit personnes, placé sous l'autorité du président du Conseil. Le secrétariat général assure une fonction d'animation, d'expertise et de synthèse : il commande aux administrations et caisses de retraite notamment des travaux permettant d'alimenter la réflexion du Conseil, élabore les documents d'analyse et de synthèse et prépare les projets de rapport en vue de leur adoption.

2. La composition du COR au 13 juin 2019

(par ordre alphabétique au sein de chaque catégorie)

Le Président

M. Pierre-Louis Bras, inspecteur général des affaires sociales

Les parlementaires

M^me^ Nathalie Élimas, députée du Val d'Oise
M^me^ Elsa Faucillon, députée des Hauts-de-Seine (1ère circonscription)
M^me^ Monique Lubin, sénatrice des Landes
M. Jean-François Parigi, député de Seine-et-Marne (6ème circonscription)
M. Laurent Pietraszewski, député du Nord (11ème circonscription)
M. René-Paul Savary, sénateur de la Marne
M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur du Pas-de-Calais
M^me^ Sylvie Vermeillet, sénatrice du Jura

Les partenaires sociaux

M^me^ Virginie Aubin, secrétaire confédérale de la CFDT
M^me^ Sylvie Bonnamy, membre de la direction confédérale de la CGT
M. Pierre-Yves Chanu, conseiller confédéral de la CGT
M. Éric Chevée, vice-président chargé des affaires sociales et de la formation - CPME
M^me^ Valérie Corman, conseillère protection sociale du MEDEF
M. Yves Decalf, représentant de l'UNAPL
M^me^ Françoise Dupont, secrétaire fédérale de la FGF-FO
M^me^ Annick Fayard, représentante de l'UNSA
M. Francis Lemire, représentant de la CFTC
M. Philippe Pihet, secrétaire confédéral de FO
M. Albert Quénet, président de la commission sociale de l'U2P
M. Pierre Roger, représentant de la CFE-CGC
M. Frédéric Sève, secrétaire national de la CFDT
M. Érick Staelen, représentant de la FSU
M. Claude Tendil, président de la commission protection sociale du MEDEF
M. Robert Verger, représentant de la FNSEA

Les représentants des associations familiales et de retraités

M. Bertrand Fragonard, vice-président de la formation « âge » du HCFEA
M. Mériadec Rivière, représentant de la présidente de l'UNAF

Les représentants des administrations

M. Jean-Marc Aubert, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
M. Bruno Lucas, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
M. Gilles de Margerie, commissaire général de France Stratégie
M. Benjamin Delozier, suppléant du chef économiste à la direction générale du Trésor
M. Thierry Le Goff, directeur général de l'administration et de la fonction publique
M^me^ Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la Sécurité sociale
M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'INSEE
M^me^ Amélie Verdier, directrice du Budget

Les personnalités qualifiées

M^me^ Carole Bonnet, directrice de recherche – INED
M. Yves Guégano, conseiller-maître en service extraordinaire auprès de la Cour des Comptes
M. Jean-Jacques Marette, directeur général honoraire de l'AGIRC et de l'ARRCO
M^me^ Monika Queisser, chef de la division des politiques sociales de l'OCDE
M^me^ Muriel Roger, professeure à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne
M. Serge Volkoff, chercheur invité au Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)