

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 19 septembre 2024 à 10h00
« Auditions du Président du CSR et du directeur de l'Union Retraite »

Document n° 1
Document de travail, n'engage pas le Conseil

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

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

1. Audition de M. Didier Blanchet, Président du Comité de suivi des retraites¹

Dans le cadre de la procédure de pilotage du système de retraite instaurée par la loi du 20 janvier 2014, le COR souhaite auditionner chaque année² le Président du CSR à la fois sur le dernier avis rendu par le Comité, et éventuellement sur les thèmes d'étude qu'il pourrait être utile d'approfondir dans le cadre du programme de travail à venir du COR³.

Au cours de sa séance plénière du 19 septembre 2024, le Président du Comité de suivi des retraites (CSR) sera ainsi auditionné, à la suite de la publication de son avis le 15 juillet dernier. La rédaction de cet avis a été finalisée le 26 juin, pour respecter la date de fin de mandat des membres de ce Comité. Cela concerne notamment son Président, Didier Blanchet, dont il s'agit du sixième et dernier avis à ce poste, après avoir été membre du CSR depuis sa création.

Missions et fonctionnement du Comité de suivi des retraites

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

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

¹ Le mandat de Didier Blanchet a pris fin le 26 juin 2024, mais le nouveau Président n'ayant pas encore été nommé, il est auditionné au titre du dernier avis publié.

² Madame Yannick Moreau, alors présidente du CSR avait été auditionnée par le COR en séance plénière le 15 octobre 2014, le 23 septembre 2015, le 28 septembre 2016, le 20 septembre 2017 et le 26 septembre 2018, respectivement suite aux premier, deuxième, troisième, quatrième et cinquième avis du CSR. Monsieur Didier Blanchet, président du CSR depuis 2019, a été auditionné en séance plénière le 26 septembre 2019, le 28 janvier 2021, le 13 septembre 2021, le 20 octobre 2022 et le 21 septembre 2023.

³ L'audition renvoie ainsi au I de l'article L. 114-4 du code de la Sécurité sociale qui énonce : « *le Conseil d'orientation des retraites, les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat, le fonds mentionné à l'article L. 4162-17 du code du travail [le fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité] et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au comité les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au comité pour l'exercice de ses missions. Le comité de suivi des retraites fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements.* »

2° [Analyse] la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions ;
3° [Analyse] l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. ».

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

Le **document n° 2** correspond au onzième avis annuel du CSR depuis juillet 2014, remis officiellement au Premier ministre le 26 juin 2024 à la suite du rapport annuel du COR adopté le 13 juin 2024⁴. Dans cet avis, le comité note en préalable cette année qu' « une nouvelle simplification a été la mise en avant d'une seule hypothèse macroéconomique de référence », contribuant à « clarifier les messages » du rapport du COR. Il se prononce ensuite sur l'état financier du système de retraite, avant d'analyser les trois leviers permettant de contribuer à un retour à l'équilibre. Il aborde également deux chantiers structurels qui permettraient d'améliorer la lisibilité et le pilotage du système, à savoir la question de la révision du mode d'indexation des pensions et celle de la simplification de l'architecture globale du système de retraite.

a) *Un déficit persistant et durable du système de retraite*

Cet avis met en évidence un déficit du système des retraites persistant et durable, le système n'ayant « été que passagèrement et légèrement excédentaire, de 2021 à 2023 ». Ce déficit s'élève « en moyenne de -0,5 point de PIB sur l'horizon de 25 ans sur lequel le Comité doit porter son attention, et il termine à -0,8 point de PIB en fin de projection », pour le scénario de référence et dans la convention dite d'« Equilibre Permanent des Régimes équilibrés » (EPR) utilisée dans le rapport du COR. Le Comité est donc « tenu d'alerter » que « de nouvelles mesures seront à envisager à plus ou moins brève échéance ».

Cette situation financière dégradée « peut surprendre, un an après la mise en œuvre d'une nouvelle réforme ». Elle tient principalement au fait que « si la réforme a durci les critères d'âge, ceci a été et sera en partie contrebalancé par des effets positifs à court ou long terme sur le niveau des pensions, et les mesures plus spécifiquement favorables sur les petites pensions ». Ces effets sont amplifiés par des prévisions économiques révisées à la baisse, en comparaison de celles utilisées en amont de la réforme. L'avis note à l'inverse que la réforme

⁴ Onzième rapport annuel du COR, [Évolutions et perspectives des retraites en France](#), juin 2024.

a permis, en accroissant le taux d'emploi d'une partie de la population, une amélioration du solde total des administrations publiques, bien qu'elle n'ait pas pu être chiffrée faute de données appropriées⁵.

Les dépenses en part de PIB, qui mesurent « *la façon dont devraient progresser les ressources pour financer l'intégralité des prestations attendues* », apparaissent « *plutôt stabilisées* ». Ce message reste cohérent avec les projections des rapports précédents, « *avec une part des dépenses des retraites dans le PIB qui serait même amenée à refluer après le pic ponctuel engendré par la crise sanitaire en 2020 et un nouveau point haut en 2025*⁶ ». De manière plus précise, cette stabilité résulte de plusieurs tendances hétérogènes. Dans les régimes « non équilibrés », on observe une augmentation des dépenses rapportées au PIB du fait du vieillissement : les dépenses augmentent au régime général, alors qu'elles sont stables dans les régimes complémentaires des salariés du privé et les régimes des non-salariés. Dans les régimes équilibrés, notamment celui de la Fonction Publique de l'État, les dépenses diminuent en part de PIB du fait d'une démographie de moins en moins défavorable.

Cette stabilité globale en part de PIB n'empêche toutefois pas l'apparition de déficits durables, du fait du moindre dynamisme des ressources. Celles du régime général progressent au même rythme que le PIB, ce qui ne suffit pas à compenser la progression des dépenses, tandis que dans les régimes équilibrés, les règles de projection supposent que l'Etat diminue sa subvention en proportion de la baisse des dépenses : « *le fait que des déficits coexistent avec des dépenses décroissantes reflète une baisse encore plus marquée du flux de ressources, découlant mécaniquement du recul des subventions d'équilibre de l'État.* » Ainsi, le Comité rappelle l'hétérogénéité des situations financières subsistant entre les différents régimes : « *un léger excédent pour les régimes de non-salariés, un excédent croissant pour le régime complémentaire des salariés mais un déficit croissant pour le régime de base* ».

Concernant les analyses de sensibilité selon différentes variantes démographiques et économiques, les différents paramètres sont entourés d'une incertitude particulière, notamment la démographie en raison des variations récentes de l'espérance de vie et de la natalité, et la productivité compte tenu de la faible reprise constatée depuis la période de Covid. Toutefois, les différentes hypothèses économiques et démographiques présentées dans le rapport concluent à des déficits « *également durables* », à l'exception de la variante présentant un fort taux de mortalité, qui n'apparaît « *pas la plus souhaitable* ».

b) *Ressources, niveau des pensions et âge de départ : comment mobiliser ces leviers afin de limiter le déficit ?*

⁵ Notamment en l'absence d'un scénario macroéconomique hors réforme des retraites, voir le détail dans le rapport du COR de juin 2023 et l'avis du CSR.

⁶ Comme le précisent les rapports du COR, cela tient notamment au recul tendanciel de l'âge de départ à la retraite sous l'effet des réformes adoptées, ainsi qu'à la diminution relative de la pension moyenne en comparaison du revenu moyen, sous l'effet conjoint de l'indexation sur les prix, de la diminution du rendement du régime Agirc-Arrco et de l'évolution contenue du point d'indice dans la fonction publique.

Le comité analyse les trois leviers possibles pour remédier au déficit : les ressources, à travers l'augmentation des cotisations ou prélèvements d'une part et les réserves et excédents d'autre part ; l'âge de départ, déjà mobilisé lors de la réforme de 2023 ; et enfin le niveau des pensions, qui passe par le taux de remplacement et l'évolution des droits après liquidation.

La mise en exergue de déséquilibres financiers malgré l'apparente stabilité des dépenses en part de PIB peut tout d'abord conduire à chercher à renforcer les ressources, soit en jouant sur le niveau des cotisations ou des prélèvements, soit en puisant dans les réserves. Recourir aux cotisation pour « *contrecarrer la tendance baissière des ressources à règles de financement constantes* » suppose néanmoins de « *revenir sur le plafond que la loi de 2014 avait fixé à leur niveau, et en posant la question de leur impact possible sur l'emploi,* » ainsi que sur la marge de manœuvre de l'État sur les autres prélèvements. L'autre possibilité pour accroître les ressources reste de recourir à d'autres types d'impôts directs ou indirects, mais cela pose la question de l'arbitrage existant entre les dépenses de retraites et les autres dépenses publiques. La question de la marge existant pour accroître les ressources de l'État « *déborde largement des compétences du Comité* », mais l'avis insiste sur l'opportunité de raisonner en tous les cas en termes d'« *équilibre global des finances publiques* ». Ainsi, accroître les prélèvements pour financer les retraites ne va pas de soi selon le Comité, « *compte tenu de l'ampleur des autres objectifs collectifs à honorer* ».

Toujours au sujet des ressources, le comité ne considère pas le fait de puiser dans les réserves ou les excédents comme une option viable pour combler le déficit actuel, car cela ne serait justifié que pour compenser un choc purement conjoncturel. De surcroît, ces excédents et réserves ne sont pas réellement mobilisables. Concernant l'actif du Fonds de Réserve des Retraites (FRR), il est en partie « *[préempté] pour l'amortissement des déficits passés, incluant ceux générés par la crise financière de 2008-2009 et la crise sanitaire de 2020.* » Le comité n'est pas habilité à faire des recommandations concernant la gestion des réserves de l'Agirc-Arrco, mais « *s'interroge toutefois sur le fait que, si ses excédents se confirmaient, ce régime verrait ses réserves continuer de s'accroître, pendant que se cumuleraient les déficits pour le régime de base.* » Le Comité ajoute toutefois que la divergence de ces trajectoires pourrait être limitée par un « *rééquilibrage des taux de cotisation entre base et complémentaire* », une fois fixé le bon niveau de réserves nécessaire au régime.

Concernant le deuxième levier que constitue l'âge de départ, le Comité note les « *résistances* » aux évolutions proposées lors de la réforme de 2023. Les inquiétudes tiennent au fait que les ajustements nécessaires par ce seul levier seraient potentiellement supérieurs aux gains courants d'espérance de vie, et à l'hétérogénéité des espérances de vie comme des gains d'espérance de vie en bonne santé.

Une variation en continu de l'âge de départ en réaction aux gains d'espérance de vie semblant néanmoins un « *levier naturel* », **le Comité suggère de « remettre en débat cette piste d'une indexation de l'âge de liquidation sur l'espérance de vie constatée, dans la foulée d'une des propositions du rapport Blanchard-Tirole de 2021, en remplacement des mesures discrétionnaires des réformes passées et des alternances de stop and go auquel elles ont conduit. »** Cela suppose tout d'abord de retenir une quantification des évolutions de

l'espérance de vie permettant de lisser les sursauts purement conjoncturels, ainsi que de n'activer cette évolution automatique qu'à partir du moment où les effets de la réforme actuelle seront montés en charge. Enfin, il s'agit de déterminer *a priori* comment faire varier l'âge de liquidation à partir des paramètres disponibles que sont la durée de cotisation requise pour le taux plein, l'âge légal d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote.

Le troisième et dernier levier est le niveau de vie des retraités, qui « *est d'ores et déjà l'autre levier qui contribue au contrôle de la dépense* » en raison de « *l'indexation des barèmes sur les prix* », mais que l'on pourrait souhaiter mobiliser davantage. La piste de la sous-indexation a déjà été mobilisée entre 2027 et 2021, et exclue lors de la réforme de 2023. Le comité, qui n'avait pas souhaité préconiser le recours à ce dispositif dans son avis de 2022, **souligne toutefois la nécessité de clarifier la doctrine sur le sujet du niveau de vie des retraités**. Un problème de cohérence et d'équité intergénérationnelle est créé par l'écart entre la forte baisse du niveau de vie relatif attendue à moyen terme, et les politiques actuelles qui tendent à l'inverse à préserver le niveau de vie des retraités, voire à favoriser les retraités aux dépens des actifs⁷.

c) Deux chantiers structurels sur lesquels relancer la réflexion : modifier l'indexation sur les prix pour réduire la dépendance à la croissance, et réduire la complexité du système

L'avis rappelle que l'indexation sur les prix⁸ pose, au-delà des questions d'équité soulignées précédemment, la question de la sensibilité de l'état financier du système des retraites à la croissance de la productivité. Ce facteur d'incertitude portant sur les projections crée également un mécanisme d'incitation au départ à la retraite à rebours des besoins de financement du système : « *en l'état, c'est si la croissance est rapide que les taux de remplacement à venir décrocheront le plus et inciteront à reporter son départ en retraite, alors que c'est dans ce cas que les problèmes de financement seront moins aigus. A l'inverse, l'incitation à partir tôt subsistera en situation de croissance lente, là où les problèmes financiers seraient les plus aigus.* »

Le Comité invite à **réfléchir à une modification de la formule définissant l'évolution de la pension moyenne** : « *Une règle simple qui préviendrait le retour permanent des déficits serait que cette pension moyenne ait la même évolution que le salaire moyen, diminuée de l'évolution du ratio retraités/cotisants* ». La pension moyenne pourrait le cas échéant être également augmentée proportionnellement à « *la hausse du taux de cotisation, si l'on est en mesure et si l'on décide d'activer ce levier* ».

Compte tenu de la complexité du système actuel et des problèmes de lisibilité, de gouvernance et de confiance qui en découlent, l'unification constitue l'autre chantier

⁷ L'avis liste à ce propos différentes mesures telles que les « *hausse des cotisations retraites, la mise en place de la contribution solidarité autonomie, le gel du point d'indice de la fonction publique, des sous-indexations ou baisses des prestations familiales et des allocations logement* ».

⁸ Pour la revalorisation des salaires portés au compte dans les régimes de base du privé, ainsi que l'indexation des pensions après la liquidation.

structurel qui reste d'actualité. L'avis rappelle que le système des retraites français présente une double fragmentation : *« une fragmentation horizontale, salariés du public et du privé n'étant pas soumis aux mêmes règles, et, pour les salariés du privé, une fragmentation verticale due à la superposition de la retraite de base et de la retraite complémentaire. »* Pour y remédier, le comité invite à réfléchir à trois scénarios de *« restructurations partielles »*. Ces derniers consisteraient à : unifier base et complémentaire dans le secteur privé, comme c'est le cas dans le public, afin d'y permettre une *« gestion intégrée de la retraite globale »* (scénario 1) ; créer un socle commun entre les régimes publics et privés, avec des régimes complémentaires séparés (scénario 2), ce qui supposerait d'une part un socle harmonisé entre les secteurs public et privé⁹, et d'autre part la création d'un régime complémentaire spécifique aux fonctionnaires ; enfin créer comme dans le scénario 2 un socle s'appliquant à la fois aux secteurs publics et privés avec des régimes complémentaires séparés, mais il s'agirait d'un socle étendu qui gèrerait de manière unifiée l'ensemble des cotisations pour toutes les rémunérations les plus faibles, dans la limite d'un plafond de la sécurité sociale, et pourrait ainsi garantir le niveau des minima de pension (scénario 3).

Dans ce dernier scénario, qui est le plus ambitieux, la complémentaire ne jouerait plus aucun rôle pour les faibles rémunérations : elle *« se recentrerait totalement sur la gestion de ce qui dépasse le plafond de la sécurité sociale. Le premier étage ainsi étendu aurait totalement la main pour la garantie des minima de pension, permettant au régime complémentaire de rester dans la logique contributive naturellement associée au fonctionnement en points. »* Le scénario 2 pose quant à lui plusieurs questions concernant la forme du nouveau régime complémentaire créé pour les fonctionnaires, notamment l'opportunité ou non de créer un système par points comme dans le privé, la part des primes qui donnerait droit à cotisation, ou encore la manière de gérer les conditions de départ propres aux catégories actives.

Le Comité invite à **initier une consultation collective en vue d'une réforme à moyen terme**, afin de ne pas avoir à décider dans l'urgence : *« Toutes ces propositions et leurs conséquences budgétaires et redistributives seraient à étayer par des simulations approfondies. Elles pourraient néanmoins constituer un bon sujet de réflexion transpartisane, à froid, en acceptant les mêmes délais de concertation dont ont eu besoin, à l'étranger, des exercices de même nature. »*

d) Fonctionnement institutionnel et calendrier

Le Comité termine son avis en soulignant les limites imposées par le calendrier et les règles actuelles régissant son travail. Cela concerne *« le très court délai que la loi a prévu entre la remise des projections du COR et la remise de son avis par le Comité, de l'ordre d'un mois au maximum et parfois moins, »* alors même que *« les résultats du rapport ne sont que partiellement anticipables. »* Cette forte incertitude tient notamment à *« la tendance des trajectoires des programmes de stabilité à ne pas être confirmées d'une projection sur l'autre, car très souvent affectées d'un biais de volontarisme. »* Le Comité suggère que son

⁹ Cela impliquerait que *« les fonctionnaires [s'alignent] sur le régime général pour la partie de leur salaire sous plafond »*.

rapport puisse évoluer vers un « *rythme bisannuel avec délai plus important pour l’instruction de l’avis* », ce qui supposerait qu’il puisse « *user d’une mobilisation plus effective des administrations.* »

2. Audition de M. Stéphane Bonnet, Directeur de l’Union Retraite

L’Union Retraite a pour mission d’informer en temps réel les assurés en leur fournissant des données personnalisées et consolidées sur leurs droits à retraite. Ces informations concernent leur carrière, ainsi qu’une prévision de montant de pension selon l’âge de départ à la retraite. Il a été créé dans le cadre de la réforme des retraites de 2014, pour améliorer l’effectivité du droit à l’information retraite prévu par les lois de 2003 et 2010¹⁰. Sa structure repose sur un groupement d’intérêt public rassemblant l’ensemble des régimes obligatoires de retraite, de base et complémentaire. Ce dernier pilote l’ensemble des projets de coordination, de simplification et de mutualisation ayant pour objet de rendre plus simple et plus compréhensible le système de retraites pour les usagers.

Le site Internet permet, outre l’accès à des informations unifiées sur les cotisations effectuées dans les différents régimes, d’effectuer en ligne sa demande de retraite de manière unifiée. Le rapport d’activité 2023 de l’Union Retraite (**document n°3**) fait état d’une importante montée en charge de l’ensemble des services proposés. Le nombre de demandes déposées grâce au site est de l’ordre de 500 000 par an, en progression de 10 % environ sur les années 2020-2023. La fréquentation du site et la mobilisation des outils d’information sur les droits ont été amplifiées par l’actualité de la réforme de 2023. Toujours entre 2020 et 2023, le nombre de connexions au compte retraite a été multiplié par 4,6, et le nombre de créations de comptes retraites a doublé. En 2023, 3,8 millions de comptes ont été créés, et 4,1 millions de personnes ont été informées de manière personnalisées par courrier électronique sur leur relevé de carrière. Les données les plus actualisées sont présentées dans un rapport statistique complémentaire (**document n°4**).

Les informations en ligne ont su s’adapter rapidement aux évolutions législatives, avec une intégration des mesures transversales de la réforme en juin 2023, puis de la retraite progressive en décembre. Un outil permettant aux usagers de savoir s’ils étaient concernés par la réforme avait également été déployé dès janvier, en concertation avec la DSS et le gouvernement, puis actualisé en octobre et novembre à l’aide des informations concernant les régimes spéciaux. La fréquentation a été importante avec un million de personnes connectées pendant le mois de janvier, et des pics de connexion au moment de l’adoption de la réforme, puis de son entrée en vigueur. Le site Internet permet aussi d’effectuer certaines démarches de manière mutualisée comme la déclaration d’enfants, dont 474 000 ont été faites en ligne en 2023 lors d’une phase préalable d’expérimentation ou encore le contrôle d’existence pour les résidents à l’étranger, dont bénéficient 1,4 millions de retraités en 2023. Concernant la réversion, l’outil vise également une meilleure information des usagers sur leurs droits, notamment leur éligibilité : un outil directement accessible en ligne intègre depuis 2023 les

¹⁰ « Toute personne a le droit d’obtenir, dans des conditions précisées par décret, un relevé de sa situation individuelle au regard de l’ensemble des droits qu’elle s’est constitués dans les régimes de retraite légalement obligatoires », comme le prévoit l’article 10 de la loi du 21 août 2003.

conditions portant sur la durée du mariage ou les clauses suspendant la condition d'âge, et permet un accès aux informations spécifiques concernant les orphelins. Depuis novembre, un simulateur permet à un allocataire potentiel dont le conjoint est décédé de prévoir le montant de réversion auquel il aurait droit, ce qui a nécessité un travail important pour collecter les informations nécessaires de la manière la plus simple possible pour l'utilisateur.

Cette amélioration de l'information sur la réversion vise, dans la continuité de l'unification des démarches concernant l'ensemble des régimes, à limiter le non-recours. Cet axe a également été approfondi avec l'envoi de courriers spécifiquement ciblés sur les personnes concernées par le non-recours, à partir d'un certain âge : en 2023, les personnes des générations 1947 et 1948 étaient concernées.

Depuis cette année, un service est dédié à l'épargne retraite et à la retraite supplémentaire, *Mes contrats épargne retraite*, qui a totalisé 600 000 connexions en 2023 et recense 15,3 millions de contrats. L'ensemble des contrats est visible sur le site, ainsi que le nom de l'organisme qui les gère.

Enfin, une intégration du système d'information français au niveau européen est prévue pour la fin 2024 dans le cadre du projet de suivi européen des pensions (*European Tracking Service on Pensions*), financé par la commission européenne. Cela permettra d'enrichir le suivi du système français par une intégration des droits acquis à l'étranger, qui concernent notamment les transfrontaliers et les autres personnes ayant travaillé une fois dans leur carrière à l'étranger : une pension liquidée sur dix est concernée en 2023. L'Union Retraite s'est vue confier la coordination du projet de suivi en mai dernier. A terme, ce dernier devra monter en charge en intégrant davantage de pays. La Belgique a été le premier concerné en 2022, et l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Suède pourraient également le rejoindre à moyen terme.