

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 15 avril 2021 à 10h00

« Indicateurs du système de retraite et préparation du rapport annuel »

Document n° 1

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

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Indicateurs du système de retraite et préparation du rapport annuel

En application de la loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, l'une des missions du Conseil d'orientation des retraites est « *de produire, au plus tard le 15 juin, un document annuel et public sur le système de retraite, fondé sur des indicateurs de suivi définis par décret au regard des objectifs énoncés* ». Dans ce cadre, le présent dossier revient sur les indicateurs du système de retraite disponibles et sur la préparation du rapport annuel de juin 2021.

La première partie a pour objet de dresser un panorama des principaux indicateurs de suivi du système de retraite français, issus de trois publications : le dernier rapport annuel du COR, le Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) annexé au PLFSS 2021 (rédigé par la Direction de la Sécurité Sociale - DSS), et le panorama 2020 « Les retraités et les retraites » de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

La seconde partie est quant à elle plus spécifiquement consacrée à la préparation du rapport annuel de 2021 où il est proposé d'une part de revenir sur les hypothèses démographiques sous-jacentes aux résultats, tant du point de vue financier que du point de vue des assurés, et d'autre part, d'introduire une vision patrimoniale du système de retraite à l'horizon 2070.

1. Les indicateurs du système de retraite

Le **document n° 2** dresse un panorama des principaux indicateurs de suivi du système de retraite, issus de trois publications.

Le **COR** réalise un rapport annuel relatif aux « **Évolutions et perspectives des retraites en France** », fondé sur un ensemble d'indicateurs de suivi des objectifs du système de retraite¹. Les régimes de retraite et les administrations (DARES, Direction du Budget, Direction générale du Trésor, DREES, Direction de la Sécurité sociale et INSEE) sont sollicités pour la construction de ces indicateurs et la réalisation de projections de dépenses pour le système de retraite. Un peu moins de 150 indicateurs sont présentés dans le rapport, construits à partir des données de gestion des différents régimes ainsi que d'autres sources statistiques.

La **DSS** élabore chaque année le **REPSS** décliné sur les retraites² (*ex* programme de qualité et d'efficacité, PQE). Ce rapport est annexé, depuis 2005, au projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS). Il est composé de deux parties. La première présente des données de cadrage portant sur les dépenses, la démographie, le niveau des pensions ainsi que les principaux dispositifs (décote, surcote, minimas de pension, dispositifs compensatoires, réversion, retraites anticipées et dispositifs de prolongation d'activité). La seconde partie présente des indicateurs relatifs aux objectifs/résultats qui détaillent les évolutions observées pour chaque grand objectif prioritaire du système de retraite ;

- assurer un niveau de vie adapté et garantir la solidarité entre retraités,

¹ Les rapports sont disponibles sur le site du [COR](#).

² Anciennement Programme de Qualité et d'Efficacité (PQE). Au total, six rapports sont déclinés. Ils portent sur les grandes politiques de la Sécurité sociale : maladie, famille, retraite, accidents du travail/maladies professionnelles, autonomie, financement. Ils sont disponibles sur le site internet de la [Sécurité sociale](#).

- améliorer la connaissance par les assurés de leurs droits à la retraite,
- augmenter progressivement la durée d'activité et accroître l'emploi des travailleurs âgés,
- et améliorer progressivement la situation financière de la branche retraite.

Au total, un peu plus de 90 indicateurs sont présentés dans le rapport. Ces indicateurs sont essentiellement élaborés à partir des fichiers administratifs de gestion des caisses de retraite, de l'échantillon interrégimes de retraités (EIR), de l'enquête annuelle auprès des caisses de retraite (EACR), du modèle ANCETRE de la DREES, mais également des comptes des branches retraite des régimes de base.

La **DREES** publie par ailleurs de façon annuelle un **panorama** intitulé « **Les retraités et les retraites**³ ». Il présente de manière détaillée le système de retraite français tous régimes confondus, ainsi que ses bénéficiaires. Il décrit ainsi la population des retraités, le montant de leur pension, les conditions de liquidation et fournit des éclairages thématiques sur les transitions emploi retraite, sur les dispositifs de prolongation d'activité (cumul emploi-retraite, retraite progressive) ainsi que sur certains dispositifs comme le minimum vieillesse et la retraite supplémentaire. Un peu plus de 180 indicateurs sont déclinés dans ce panorama. Ces indicateurs sont essentiellement calculés à partir de l'EIR, échantillon interrégimes de retraites, qui est une base de données de référence pour l'étude des pensions de retraite tous régimes confondus.

Même s'ils peuvent parfois se recouper sur certaines informations, les rapports du COR, de la DSS et de la DREES répondent à des objectifs différents. Le rapport annuel du COR a pour ambition de décrire les perspectives à moyen et long terme des régimes de retraite obligatoires au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques. Les indicateurs présentés permettent notamment au Comité de suivi des retraites (CSR) de déterminer si le système de retraite s'éloigne ou non de manière significative de ses objectifs et, le cas échéant, de formuler des recommandations destinées à garantir le respect des objectifs. Le REPSS de la DSS a quant à lui pour objet d'éclairer les débats du Parlement en appréciant les résultats des politiques de sécurité sociale au regard d'objectifs qui leur sont assignés et vise à juger de l'adéquation des mesures proposées dans le PLFSS de l'année au contexte économique, démographique, sanitaire et social. Enfin, l'ouvrage de la DREES fournit un panorama statistique détaillé des retraités et du système de retraite français tous régimes confondus.

Si la plupart des indicateurs présentés dans les trois rapports sont cohérents entre eux, tant d'un point de vue méthodologique qu'au niveau des résultats affichés, certains n'en présentent pas moins des écarts qui peuvent brouiller leur lisibilité. Ces différences peuvent avoir trait ;

- à la source de données retenue ; les indicateurs peuvent être construits à partir de bases de données statistiques (données d'enquête ou échantillonnages effectués par les régimes pour leurs besoins statistiques) ou de données de gestion des régimes ;
- au choix du périmètre ; le champ retenu peut varier (retraités résidents en France, retraités résidents en France ou à l'étranger, ensemble des droits directs et dérivés, droits directs seuls, avec ou sans majorations pour enfants etc.) et la nature de l'indicateur être différente (montants de pension bruts ou nets des prélèvements sociaux, effectifs de retraités en stock ou en flux, montants en euros courants ou constants) ;

³ Disponible sur le site internet de la [DREES](#).

- à la méthodologie utilisée ; les notions statistiques peuvent varier pour un même indicateur (effectifs en moyenne annuelle, effectifs au 31 décembre de l'année, médiane ou moyenne, etc.).
- ou encore au choix de l'indicateur ; par exemple, la DSS et le COR n'appréhendent pas de la même manière l'étude des transitions entre l'emploi et la retraite. La DSS privilégie un indicateur de proportion d'assurés ayant validé un trimestre dans l'année même ou l'année qui précède le départ à la retraite par type de validation (aucun trimestre validé, maladie, invalidité, chômage, emploi dans un autre régime, emploi salarié) pour les retraités du secteur privé⁴. Le COR présente, quant à lui, des durées moyennes en activité, en emploi et avant la retraite entre 50 et 69 ans pour l'ensemble des assurés.

Ces différences se comprennent dans le contexte relatif à l'élaboration de chacun des rapports, mais elles peuvent néanmoins nuire à la lisibilité d'ensemble des indicateurs, et par là même ne pas favoriser leur bonne compréhension par un lecteur non averti. C'est pourquoi il pourrait être utile d'accroître la coordination dans la préparation des différents rapports et ouvrages afin d'œuvrer à une plus grande convergence des indicateurs publiés. Ceci permettrait à terme d'arrêter des conventions communes en matière de définition des indicateurs et de développer des outils d'analyse partagés par l'ensemble de nos institutions.

C'est dans cette perspective qu'un premier travail de recension retracé dans les **documents n°2 et 2 bis** a été opéré par le secrétariat général du COR afin d'identifier les écarts entre publications et de permettre sur cette base des échanges approfondis entre administrations.

2. Préparation du rapport annuel de 2021

2.1 Une proposition de révision des hypothèses démographiques

a) Retour sur les hypothèses démographiques

Les hypothèses de projection du COR sont actualisées à chaque nouvel exercice de projections démographiques de l'INSEE. C'est ainsi que, depuis 2017, les trois composantes de la démographie – espérance de vie, fécondité et solde migratoire – retenues par le COR sont celles du scénario central des projections démographiques 2013-2070 réalisées par l'INSEE en 2016. Ces hypothèses sont cruciales pour projeter l'évolution du ratio cotisants/retraités et apprécier la soutenabilité financière du système de retraite. Elles le sont également en matière d'équité entre assurés ou bien encore entre générations au regard notamment de la durée de vie à la retraite.

Le **document n° 3** se propose de dresser un bilan des évolutions récentes de ces trois composantes démographiques. Sont-elles conformes, pour chacune, à l'hypothèse centrale ? Ou, *a contrario*, convient-il, pour les prochaines projections du COR, de les adapter en privilégiant l'hypothèse basse ou haute d'espérance de vie ? de fécondité ? de solde migratoire ?

⁴ Cet indicateur est également repris dans le rapport du COR. La DREES présente également un indicateur sur la situation principale d'activité au cours de l'année précédant la liquidation des droits à la retraite. Ce dernier est réalisé par genre pour les générations 1942 et 1946 (Graphique 2 – fiche 21).

Il apparaît tout d'abord que l'espérance de vie a progressé moins rapidement que prévu dans l'hypothèse centrale, les observations des années 2013-2019 étant plus proches de l'hypothèse d'espérance de vie basse de l'INSEE⁵.

De même, les taux de fécondité observés font état d'une diminution continue depuis 2015. Le passé récent est ainsi plus proche, là aussi, de la fourchette basse que de l'hypothèse centrale.

Enfin, le solde migratoire a connu, comme à l'accoutumée, des évolutions très heurtées, mais le niveau moyen des trois dernières années définitivement observées (2015 à 2017) est proche de l'hypothèse centrale de + 70 000 personnes par an.

D'éventuels effets durables de la crise sanitaire actuelle ne sont pas en revanche à ce stade considérés pour apprécier le scénario adéquat pour les prochaines projections, faute de recul nécessaire.

Dans l'attente des projections démographiques de l'INSEE qui devraient être disponibles à la fin de l'année, le Conseil a décidé de modifier les hypothèses du rapport annuel dès l'exercice de juin 2021, en retenant ;

- l'hypothèse basse d'espérance de vie,
- l'hypothèse basse de fécondité,
- l'hypothèse centrale de solde migratoire

des projections démographiques 2013-2070 de l'INSEE.

Réviser à la baisse la fécondité dès 2022 conduirait à diminuer le nombre d'actifs à partir du moment où les enfants à naître arriveraient à l'âge de travailler (soit vers 2040) et, à un horizon très lointain (au-delà de 2070), le nombre de retraités.

L'espérance de vie à la naissance serait diminuée de trois ans à l'horizon 2070 où elle s'établirait à 90,0 ans (contre 93,0 ans dans l'hypothèse centrale) pour les femmes et à 87,1 ans (contre 90,1 ans) pour les hommes. Cette révision conduirait pour l'essentiel à une diminution du nombre de retraités dès 2022, ceux-ci percevant leur retraite moins longtemps que dans les précédentes projections.

⁵ Les conséquences de la pandémie de Covid – surcroît de mortalité en 2020-2021 et baisse de la natalité début 2021 – étant exceptionnelles, cette comparaison avec les hypothèses de projection est effectuée en se limitant aux observations réalisées jusqu'en 2019. La prise en compte des effets de la crise sanitaire sera réalisée par l'INSEE lors du prochain exercice de projections démographiques qui devrait être finalisé fin 2021.

b) Quels effets de la révision des hypothèses démographiques ?

Ces modifications d'hypothèses affecteraient de ce fait de nombreux indicateurs du rapport annuel du COR, qu'il s'agisse ;

- d'indicateurs d'équité entre les générations : durée de carrière (en proportion de la durée de vie), durée de retraite (en années ou en proportion de la durée de vie), taux de remplacement sur le cycle de vie, taux de rendement interne ;
- d'indicateurs de niveau de vie des retraités : pension moyenne et niveau de vie des retraités (mesurés en montant ou relativement aux actifs) ;
- de grandeurs macroéconomiques : population active et, partant, PIB, population retraitée, rapports démographiques entre seniors et personnes aux âges actifs ;
- d'indicateurs de soutenabilité financière : dépenses, ressources et solde du système de retraite ;
- d'indicateurs d'équité entre hommes et femmes au regard de la durée de retraite.

Le **document n° 4** se propose ainsi d'illustrer les impacts d'un changement des hypothèses de fécondité et de mortalité sur ces indicateurs en s'appuyant sur les résultats du rapport annuel de novembre 2020.

Concernant les indicateurs d'équité entre les générations qui prennent en compte quatre dimensions, deux d'entre elles – celles relatives à ce que le système apporte aux assurés – seraient affectées par les révisions des hypothèses de mortalité. Elles sont mesurées par les indicateurs de durée de retraite et de montant de pension. La durée de carrière serait également affectée de façon indirecte par la modification des hypothèses de fécondité *via* les droits familiaux (MDA et AVPF).

Le taux de rendement interne (TRI), qui prend en compte les quatre dimensions de l'équité entre les générations, diminuerait quant à lui pour les plus jeunes générations, par exemple d'environ 0,2 point pour la génération 1980.

Concernant les résultats financiers, les révisions proposées auraient pour conséquence de dégrader à l'horizon 2070 le solde élargi du système de retraite de l'ordre de 0,2 point de PIB selon la convention retenue, dans le scénario 1,3 % de novembre 2020. Jusqu'en 2055 en revanche, le solde serait légèrement amélioré.

La part des recettes dans le PIB étant quasi stable, c'est l'évolution des dépenses dans le PIB qui expliquerait ces changements. Par rapport au scénario démographique central, la part des dépenses de retraite dans le PIB serait en effet plus faible de 0,1 point à 0,2 point jusqu'au milieu des années 2050, puis cette tendance s'inverserait, avec une part des dépenses de retraite dans le PIB plus élevée de 0,2 point à horizon 2070.

Si le rapport cotisants/retraités est légèrement amélioré par les révisions démographiques sur l'ensemble de l'horizon de projection, cet alourdissement du poids des dépenses à long terme s'expliquerait par l'augmentation de la pension moyenne. Cette hausse renvoie à l'effet *norïa* : la révision à la baisse de l'espérance de vie diminuerait le poids des retraités âgés en projection qui, du fait de l'indexation des pensions sur les prix, modère la pension moyenne du stock de pensionnés. La pension moyenne relative serait ainsi plus élevée.

Sur l'ensemble de la période de projection, la part des dépenses de retraite demeurerait toujours en baisse et passerait de 13,6 % en 2019 à 12,9 % en 2070 dans le scénario 1,3 % avec ces nouvelles hypothèses démographiques.

Les résultats présentés dans le **document n° 4** sont illustratifs et visent à donner de premiers ordres de grandeur sur les principaux indicateurs du rapport annuel. Ces estimations, réalisées par le secrétariat général du COR, devront être affinées avec les données des régimes, si les membres décident d'adopter ces nouvelles hypothèses de fécondité et de mortalité pour le rapport annuel de juin 2021. En particulier, elles ne prennent pas en compte les effets de la fécondité sur les droits familiaux (majorations de durée d'assurance, AVPF et majorations de pension).

2.2 Soldes financiers et situation patrimoniale du système de retraite à l'horizon 2070

Dans les rapports consacrés aux projections financières du COR, la pérennité financière du système de retraite est habituellement appréciée à travers les évolutions annuelles projetées, à législation inchangée, de la part des dépenses et des ressources dans le PIB ainsi que du solde annuel. Ce solde est historiquement calculé sans prendre en compte les produits financiers résultant des réserves pour les régimes qui en possèdent, ni les charges financières liées aux dettes accumulées par les autres régimes et non transférées à la CADES.

Or les produits financiers permettent aux régimes d'améliorer leurs ressources et ainsi leur solde quand ils connaissent des déficits, ou viennent alimenter leurs réserves qu'ils pourront mobiliser pour faire face à d'éventuels besoins de financement futurs. À la fin de l'année 2019, le montant des réserves détenues par les régimes était ainsi de 151 milliards d'euros et celui détenu par le FRR de 33 Md€ (valeur de marché). À l'inverse, les charges financières viennent alourdir les déficits actuels et futurs, en l'absence de toute mesure d'ajustement ou de reprise de dette par la CADES.

Dans une optique de pilotage du système de retraite à long terme, il peut être intéressant d'apprécier la situation du système de retraite en mobilisant les réserves accumulées pour couvrir les soldes négatifs sans avoir recours à l'endettement tant que cela est possible. En effet, dans un contexte de changement démographique et/ou de fluctuations économiques de nature conjoncturelle, il peut être pertinent de regarder la situation financière du système de retraite, non pas une seule année, mais sur une période donnée ; l'équilibre du système est alors assuré si, sur la période considérée, les besoins de financement constatés une année

donnée sont compensés par les excédents des autres années. Dans ce cas, le solde financier du système de retraite après utilisation des réserves est nul jusqu'à épuisement de celles-ci. Si les besoins de financement perdurent au-delà, le système de retraite doit alors faire appel à l'endettement. Si, au contraire, les excédents compensent les besoins de financement sur le long terme, les réserves restent positives à l'horizon de la projection et le système de retraite n'a pas besoin de s'endetter.

Le document n° 5 propose aux membres du COR de compléter la présentation des soldes annuels par deux indicateurs complémentaires ; un indicateur de solde financier annuel prenant en compte les charges et produits financiers issus des réserves (y compris FRR) et des dettes (en supposant qu'il n'y a plus de reprise de dette par la CADES) et un second indicateur présentant le niveau des réserves ou dettes en part de PIB à l'horizon de la projection.

Les simulations présentées à titre illustratif sont réalisées sur la base des résultats du rapport de novembre 2020 et en prenant un taux d'intérêt des charges et produits financiers de 3 % en réel. Ces calculs présentés sont ainsi présentés à titre illustratif sur la base d'hypothèses économiques d'ores et déjà obsolètes : la diminution du PIB en 2020 a été moindre que celle anticipée en novembre (- 8,2 % contre 10 %) et les prévisions économiques du gouvernement pour 2021, intégrant l'effet des mesures sanitaires actuelles sur l'activité ne sont pas encore disponibles. Or dès lors que les réserves et les revenus qu'elles génèrent ainsi que les dettes et des charges associées sont pris en compte, les résultats sont particulièrement sensibles aux besoins de financement initiaux.

Les calculs sont effectués en prenant en compte l'évaluation de la situation patrimoniale brute du système de retraite (y compris FRR), c'est-à-dire hors CADES. En effet, la CADES est financée par des prélèvements obligatoires et par des apports du FRR (qui sont déduits des réserves disponibles pour le financement du système de retraite) jusqu'en 2033, date prévue de son extinction. Actuellement, la part imputable à la branche retraite logée à la CADES est estimée à près de 40 %. Cette part peut cependant évoluer dans les années à venir, sans qu'il soit possible de projeter le sens de cette évolution qui dépend non seulement de la branche retraite mais aussi des autres branches de la sécurité sociale et de faire des hypothèses sur leur réaffectation éventuelle après 2033. Aussi, cette approche à travers la situation patrimoniale brute conduit à ce que la part des prélèvements affectée à la CADES qui financent actuellement la dette retraite ne soient plus affectés au système de retraite à partir de 2033 : ces prélèvements sont soit supprimés, soit affectés à d'autres usages que le financement du système de retraite.

L'effet de la prise en compte de revenus et de charges financières dans le calcul du solde dépend de manière cruciale de la convention retenue pour le calcul de des ressources. Dans toutes les conventions, le solde serait amélioré à court terme du fait de la prise en compte des revenus financiers générés par les réserves.

Dans la convention EEC, les réserves resteraient positives à l'horizon de la période de projection et contribueraient sur toute la période à l'équilibre du système de retraite. Dit autrement, les déficits temporaires du système de retraite ne nécessiteraient pas de recourir à l'endettement dans ces scénarios. Dans le scénario 1,0 %, un léger endettement temporaire serait nécessaire (au maximum de 2,2 % du PIB) mais cette dette serait résorbée en fin de période de projection. Les réserves du système de retraite varieraient ainsi entre 0,2 % (scénario 1,0 %) et 46,3 % (scénario 1,8 %) du PIB en 2070.

En revanche dans les conventions TCC et EPR où les déficits sont plus importants en début de projection, les réserves seraient épuisées autour de 2030-2035, le solde financier serait alors plus dégradé que le solde élargi du fait de la prise en compte des charges financières liée à une dette qui s'accroîtrait.

Avec la convention TCC, la dette accumulée se situerait ainsi entre 14,6 % (scénario 1,5 %) et 49,9 % (scénario 1,0 %) du PIB en 2070. Dans le scénario 1,8 %, le système de retraite ne reviendrait à l'équilibre que tardivement (au début des années 2050) et le système de retraite accumulerait à nouveau des réserves en fin de période (2 % du PIB en 2070).

Avec la convention EPR, le système de retraite connaîtrait une situation d'endettement dans pratiquement tous les scénarios sur la période de projection qui pourrait atteindre près de 49,3 % du PIB en 2070 (scénario 1,0 %). La dette serait très faible dans le cas du scénario 1,8 % (2,6 % du PIB).

Ainsi, l'effet de la convention retenue pour le calcul du solde est amplifié par la prise en compte de revenus et de charges financières.

Ces nouveaux indicateurs offrent l'avantage par rapport à la présentation des soldes élargis annuels de donner une vision complète et cumulée sur longue période de la situation financière et patrimoniale du système de retraite. Ils présentent néanmoins certaines limites.

D'une part, les réserves et dettes accumulées appartiennent juridiquement à chacun des régimes et non au système de retraite dans sa globalité, contrairement à la convention qui est retenue dans cette note. Cette approche est conforme à l'approche du COR où l'exercice annuel de projection présente le système de retraite dans son ensemble.

D'autre part, ils sont sensibles au taux d'intérêt retenu pour les charges et produits financiers. Afin de tester la sensibilité des résultats à cette hypothèse, deux hypothèses alternatives ont été testées sur le scénario 1,3 % ; une hypothèse polaire, retenant un taux nominal de 0 %, qui est celui constaté en moyenne depuis janvier 2019 sur les taux d'emprunt d'État à plus de sept ans ; et un taux égal au rendement implicite de la répartition, soit le taux de croissance de la masse salariale (PIB à partir de 2025). En effet, il peut être considéré que sur longue période les taux de rendement, même s'ils connaissent de fortes variations, reviennent à une valeur proche du taux de croissance de la richesse nationale. De même, il est supposé que les taux d'intérêt sur les produits financiers sont les mêmes que ceux des charges financières. Or cette égalité n'est pas forcément vérifiée sur longue période. Une hypothèse de taux d'intérêt différents entre produits générés par les réserves et charges liées à la dette (respectivement 3 % et 1 % en termes réels) est ainsi également présentée.

Enfin, ils reposent sur l'hypothèse que les situations d'excédents ou de besoins de financement pérennes n'entraînent pas de mesures d'ajustement.

Compte tenu de ces limites, le Conseil a décidé de ne pas retenir ces indicateurs de soldes financiers et de situation patrimoniale dans le prochain rapport annuel.