

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 21 avril 2022 à 10h00

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

Document n° 3

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

**Quelle(s) convention(s) retenir pour l'évolution des ressources des régimes
équilibrés par l'État ?**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Quelle(s) convention(s) retenir pour l'évolution des ressources des régimes équilibrés par l'État ?

Normalement, un système de retraite fonctionnant en répartition est financé par les cotisations des actifs en emploi¹ prélevées sur leurs salaires bruts selon un taux de cotisation déterminé. Dans ce cas, les dépenses et les ressources du système de retraite sont facilement projetées une fois les hypothèses démographiques et économiques arrêtées. *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 du solde qui en résulte (écart entre les ressources et les dépenses) ne devrait donc refléter que l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB et permettre d'apprécier l'opportunité de mettre en œuvre des réformes paramétriques ou structurelles.

Toutefois, si 67 % des ressources proviennent des cotisations payées par les actifs en emploi et leurs employeurs (hors contributions de l'État employeur), d'autres transferts que les cotisations viennent financer le système de retraite : 15 % proviennent ainsi des prises en charge de cotisations par l'État destinées à assurer l'équilibre financier du régime de la fonction publique de l'État² et des autres régimes spéciaux (SNCF, RATP, régimes des mines, marins ou encore régime des ouvriers de l'État), 12 % des recettes fiscales (dont la CSG), payées par les actifs et les retraités et 7 % des transferts en provenance des organismes extérieurs (prises en charge de cotisations et de prestations famille ou chômage principalement). Ces deux dernières sources de financement ont pour objectif de servir à compenser les exonérations de cotisations sur les bas salaires, certains dispositifs de solidarité ou encore une démographie très défavorable (régimes des agriculteurs exploitants).

Si les cotisations et les recettes fiscales affectées aux retraites sont relativement aisées à projeter (à taux de prélèvement constant, les cotisations évoluent comme la masse des rémunérations et pour une grande part les recettes fiscales peu ou prou comme le PIB), il n'en est pas de même des contributions et subventions d'équilibre à destination de certains régimes dont l'État assure la solvabilité en dernier ressort et qui sont par nature discrétionnaires. À situation des finances publiques donnée, toute ressource supplémentaire de l'État affectée au système de retraite réduit les ressources disponibles pour d'autres dépenses publiques, ou inversement.

¹ S'il existe une distinction juridique entre cotisations des employeurs et cotisations des salariés, l'incidence finale des cotisations repose sur le long terme sur les actifs en emploi. Voir à ce sujet le [document n° 4](#) de la séance du 17 octobre 2019.

² En pratique pour la fonction publique de l'État, le montant des contributions effectivement versées par les employeurs de fonctionnaires de l'État est retracé dans le Compte d'affectation spécial (CAS) « pensions », en application des taux de contributions votés annuellement en loi de finances à partir des dépenses prévisionnelles du régime.

C'est pourquoi les projections du COR présentent habituellement 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 EEC (Effort de l'État Constant) où la part dans le PIB de la contribution de l'État à ces régimes est constante en projection ; la convention TCC (Taux de Cotisation Constant), qui consiste à figer le taux de cotisation implicite de ces régimes ; et la convention EPR (Équilibre Permanent des Régimes) qui les équilibre année après année (partie 1).

Ces trois conventions conduisent à des niveaux différents de contribution et de subvention de l'État au système de retraite et ainsi à une vision contrastée de l'équilibre financier du système de retraite, rendant d'autant plus difficile son diagnostic, cette incertitude s'ajoutant à celle existante sur les scénarios économiques et démographiques projetés (partie 2).

C'est pourquoi, les membres du COR sont amenés à se prononcer sur l'intérêt de réduire le nombre de ces conventions (partie 3), en considérant leurs limites respectives. En particulier, la convention TCC, historiquement publiée dans les rapports du COR présente l'inconvénient majeur d'être très dépendante des hypothèses retenues pour la fonction publique. Dans cette convention, toute politique visant à modérer la croissance de la masse salariale du secteur public, améliorant ainsi les comptes de l'État et des collectivités locales et hospitalières, conduit de manière paradoxale à un solde du système de retraite dégradé ; le résultat étant favorable pour les comptes publics dans leur ensemble. Cette limite pourrait amener à **préconiser de retenir la convention EPR et la convention EEC pour calculer les soldes du système de retraite**. Cette préconisation est à cet égard cohérente avec le Huitième Avis publié par le CSR le 15 juillet 2021³.

Enfin, comme le rappelle le CSR, derrière le choix de l'une ou l'autre des conventions, il y a des visions différentes de ce que peut ou doit être l'effort global en faveur des retraites, exprimé par la part des dépenses de retraite dans le PIB : quel niveau des dépenses pour le système de (niveau qui exprime alors 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) ? Et en corolaire, quels sont le niveau de vie relatif des retraités et la durée de retraite souhaités ?

³ Comité de Suivi des Retraites, [Huitième avis](#), 15 juillet 2021.

1. Les conventions comptables retenues pour le calcul des ressources en projection

Trois conventions comptables concernant le régime de la fonction publique de l'État et les autres régimes spéciaux ont été retenues dans les rapports du COR consacrés aux projections financières depuis 2001⁴.

- La convention TCC (pour taux de cotisation constants), dénommée dans les rapports précédents convention COR⁵, consiste à exprimer les contributions et subventions d'équilibre sous la forme d'un taux de contribution publique implicite. Ce taux est ensuite supposé constant sur toute la période de projection. Les projections sont ainsi réalisées à « effort constant » en proportion de l'assiette de cotisation dans les régimes concernés à partir de la dernière année connue. Cette convention est celle qui a été historiquement utilisée par le COR pour les projections financières. Jusqu'en 2012, le taux implicite de cotisation retenu était celui de l'année 2000 afin de faciliter les comparaisons entre exercices de projection. Ce mode de calcul a fait apparaître des déficits fictifs des régimes équilibrés qui avaient bénéficié de l'apport de ressources nouvelles (notamment *via* l'augmentation du taux de cotisation salariés). Depuis 2012, c'est donc le taux de la dernière année connue qui est privilégié.
- La convention EPR (pour équilibre permanent des régimes), dénommée dans les rapports précédents convention CCSS car c'est celle qui est retenue par la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, consiste à équilibrer strictement jusqu'en 2070 le régime des retraites de l'État et les autres régimes spéciaux concernés, conformément à la réglementation actuelle. Les taux implicites de contribution d'équilibre à ces régimes sont ainsi ajustés chaque année⁶. Cette convention est calculée et présentée dans tous les rapports annuels depuis 2015.
- Enfin, la convention EEC (pour effort de l'État constant), dénommée dans les rapports précédents convention PIB, consiste à stabiliser la part des ressources affectées au régime des retraites de l'État et aux régimes spéciaux équilibrés dans le PIB à la dernière valeur moyenne connue. Cette convention 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 le début de la projection. Cette convention est calculée et présentée dans les rapports annuels du COR depuis 2017, notamment parce que les hypothèses retenues pour la fonction publique à partir de cet exercice ont conduit à une dégradation sensible du solde du système de retraite dans la convention TCC mise en avant jusque-là (voir partie 3). Cette dégradation ne s'expliquait pas par des évolutions propres au système de retraite mais par des hypothèses plus restrictives sur l'évolution de la masse des traitements des fonctionnaires.

⁴ La dénomination des conventions est modifiée depuis le rapport du COR de novembre 2019 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.

⁵ Cette convention comptable est celle que le COR a privilégiée jusqu'en 2016, et était à ce titre qualifiée de convention COR.

⁶ Les rapports à la Commission des comptes de la sécurité sociale retiennent le montant de contribution des employeurs des fonctionnaires de l'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 de l'État, telles que retracées dans le CAS « pensions ».

2. Le solde du système de retraite dépend de la convention et du scénario économique retenus

Après avoir connu un besoin de financement de 0,8 % du PIB⁷ en 2020, la situation financière du système de retraite dépend de la convention et du scénario retenus. Les trois conventions conduisent en effet à des niveaux différents de contribution et de subvention de l'État au système de retraite, et par conséquent à une vision contrastée de l'équilibre financier du système de retraite.

Avec la convention EEC, le système de retraite reviendrait progressivement à l'équilibre dans tous les scénarios⁸. Il connaîtrait ainsi de légers besoins de financement jusqu'en 2030 (de l'ordre de 0,1 % à 0,2 % du PIB) puis sa situation financière s'améliorerait significativement. Le solde du système de retraite varierait entre 0,5 % (scénario 1,0 %) et 2,1 % (scénario 1,8 %) du PIB en 2070 avec cette convention.

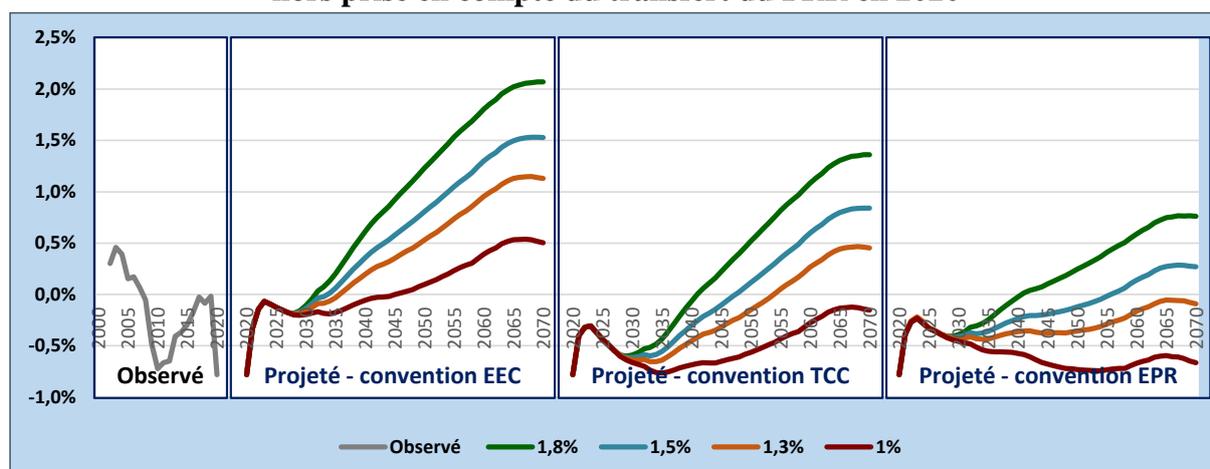
Avec la convention TCC, le solde du système de retraite resterait négatif à moyen terme dans l'ensemble des scénarios (entre -0,3 % et -0,7 % du PIB jusqu'en 2045). Il reviendrait progressivement positif dans les scénarios 1,8 %, 1,5 % et 1,3 % mais resterait durablement en besoin de financement dans le scénario 1,0 %. Le solde varierait selon les scénarios entre -0,1 % et 1,4 % du PIB en 2070.

Avec la convention EPR, le solde serait légèrement plus faible à court et moyen termes à celui calculé avec la convention TCC et plus dégradé à long terme, dans tous les scénarios (de l'ordre de 0,5 à 0,6 point de PIB, reflet d'un moindre apport de ressources de l'État).

⁷ 0,6 % en prenant en compte l'apport exceptionnel du Fonds de réserves pour les retraites à la CNAV lié à la rétrocession de la soulte due au titre de l'adossement de la CNIEG.

⁸ Les résultats présentés ci-dessous se réfèrent aux scénarios économiques projetés en 2021 (croissance annuelle de la productivité du travail entre 1,0 % et 1,8 % à partir de 2032). À partir de 2022, les scénarios seront établis avec une croissance annuelle de la productivité de travail évoluant entre 0,7 % et 1,6 %.

Solde observé et projeté du système de retraite selon la convention comptable retenue, hors prise en compte du transfert du FRR en 2020



Note : données hors produits et charges financières, hors dotations et reprises sur provisions et hors charges et produits exceptionnels pour le RCI. Convention EEC : stabilisation des contributions et subventions d'équilibre en proportion du PIB à leur niveau de 2020. Convention TCC : taux de cotisation et de subvention d'équilibre figés à leur niveau de 2020. Convention EPR : cotisations et subventions d'équilibre évoluant de manière à équilibrer chaque année le solde de ces régimes.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV, hors RAFFP.

Sources : rapports à la CCSS 2010-2020 ; projections COR – juin 2021.

Comme le note le Comité de Suivi des Retraites dans son avis, le rôle d'indicateur d'alerte que doit jouer le solde du système de retraite « est rendu compliqué par le fait que ce n'est pas un seul indicateur de solde qui est disponible pour ce suivi, mais plusieurs, avec des messages pas forcément convergents, même si tous concordent sur l'existence de déficits à court terme. Il y a plusieurs voyants plutôt qu'un seul, certains restent durablement au rouge, pendant que d'autres repassent plus ou moins rapidement au vert, même lorsqu'on se place à hypothèses macroéconomiques données, les écarts entre ces hypothèses macroéconomiques venant ensuite se rajouter à l'incertitude sur le mode de calcul du solde. »

3. Quelle(s) convention(s) retenir pour le calcul des ressources ?

La convention TCC « historique » permet d'harmoniser le traitement des régimes entre eux, même si elle s'éloigne ainsi dans un certain nombre de cas de la réalité résultant de la réglementation qui prévoit des contributions et subventions d'équilibre des régimes. C'est pourquoi cette convention a été calculée et publiée dans les rapports du COR depuis son origine. Elle apportait alors un éclairage complémentaire car la convention EPR ne permettait pas à l'époque de mettre en exergue les difficultés financières des régimes équilibrés.

Elle présente cependant l'inconvénient d'être très dépendante des hypothèses retenues pour l'évolution de la masse salariale des régimes de la fonction publique. En effet, dans ces régimes, les taux de cotisation employeurs sont beaucoup plus élevés que ceux qui s'appliquent aux régimes du secteur privé.

Avec cette convention, 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 et/ou des traitements indiciaires des fonctionnaires, plus le taux de prélèvement global du système de retraite à taux de cotisation inchangés est 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 à taux de cotisation inchangés.

Le message délivré est alors paradoxal puisqu'une politique de maîtrise des dépenses des finances publiques, voire d'économies, se traduit dans cette convention par une dégradation du solde du système de retraites. Ainsi le CSR recommande-t-il, « *clairement, quand ce type de politique est mise en œuvre, il faut plutôt s'intéresser à un indicateur de déficit global des APU qui prenne en compte les économies réalisées par ce biais.* » et non plus au seul solde du système de retraite.

Restent les conventions EPR et EEC, dont les messages sont les plus contrastés : excédents du système de retraite dès le début des années 2030 avec la convention EEC et besoin de financement persistants avec la convention EPR.

La convention EPR, si elle reflète la législation actuelle du système de retraite, fait perdre à l'indicateur de solde, au moins de manière partielle, son rôle de lanceur d'alerte : les régimes équilibrés financièrement par l'État, qui représentent près d'un quart des dépenses de l'ensemble du système de retraite, sont par construction en permanence à l'équilibre en appliquant cette règle. Mais comme le note le CSR, « *cette convention a cependant l'intérêt d'alerter d'un problème de sous-financement structurel des régimes ne bénéficiant pas de subventions d'équilibre, un message important qu'il convient de mettre en avant.* »

Dans la convention EEC, l'évolution du solde en part de PIB en projection dépend plus directement de celle de la part des dépenses dans le PIB⁹. Cette convention montre ainsi que le « *sous-financement pourrait être évité avec un effort constant de l'État en part de PIB, mais ceci passerait donc par un redéploiement des flux financiers [entre régimes] : moins de ressources fiscales requises, à terme, pour l'équilibrage des régimes de fonctionnaires et des régimes bénéficiant de subventions d'équilibre, notamment, pour les fonctionnaires, grâce à la baisse des taux de remplacement, avec réorientation des points de PIB ainsi libérés en faveur des régimes que l'indicateur EPR présente comme déficitaires* ». Elle « *présente néanmoins l'inconvénient de considérer comme acquise pour le futur la part du financement des retraites prise en charge par l'État.* ». Cette convention reste, toutefois, dépendante de la période prise comme référence pour évaluer la part de l'apport de l'État dans le PIB.

⁹ Une partie des ressources peut toutefois évoluer différemment, notamment les transferts provenant de la CNAF et de l'UNEDIC (si le chômage se réduit) et les cotisations de CNRACL (si une politique de moindre croissance de la masse salariale est mise en œuvre dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière).

Ainsi, comme le souligne le CSR, derrière le choix de l'une ou l'autre des conventions, il y a des visions différentes de ce que peut ou doit être l'effort global de la Nation en faveur des retraites, exprimé par la part des dépenses de retraite dans le PIB.

Soit la part des dépenses de retraite dans le PIB projetée, et en corollaire le niveau de vie relatif des retraités et leur durée de retraite, sont jugés adéquats par la collectivité. Dans ce cas, les excédents projetés après 2030 dans la convention EEC indiquent le niveau des ressources qui peuvent être redéployées entre les régimes et/ou vers d'autres risques sociaux ou politiques publiques.

Soit la part des dépenses de retraite dans le PIB projetée ne semble pas acceptable par la collectivité. Si elle est jugée trop basse, alors les excédents constatés après 2030 dans la convention EEC peuvent être affectés à l'amélioration du niveau de vie relatif des retraités et/ou leur durée de retraite. Soit elle est jugée trop élevée, alors des réformes peuvent être envisagées pour la faire baisser en agissant encore plus sur la baisse du niveau de vie relatif des retraités et/ou l'augmentation de l'âge de la retraite.

4. Conclusion

Dès lors que le système de retraite est financé par d'autres ressources que les cotisations, notamment des transferts de l'État par nature discrétionnaires, le calcul du solde retraite en projection doit reposer sur des hypothèses concernant l'évolution de ces transferts. Le solde projeté devient alors nécessairement une convention. Par définition, en se situant ainsi dans le domaine des conventions, il n'y a plus de « vérité ».

Bien d'autres conventions que celles proposées dans les rapports du COR pourraient d'ailleurs être adoptées¹⁰.

Toutefois quelle que soit la convention adoptée pour le calcul du solde retraite, le solde global des finances publiques n'en est pas affecté. Les diverses conventions en matière de solde retraite ne jouent que sur la part des ressources publiques affectées aux retraites : une convention qui dégrade relativement le solde retraite améliore la situation finances publiques hors retraite (et inversement). Autant le solde des finances publiques a une consistance certaine, autant tous les soldes partiels au sein des finances publiques dépendent de conventions sur l'affectation des recettes et des dépenses¹¹.

¹⁰ D'autres conventions sont possibles. Il serait par exemple possible par exemple d'égaliser le taux de cotisation employeur dans les régimes équilibrés à celui du secteur privé.

¹¹ Il n'y a plus, actuellement, dans le débat public de controverses sur les dépenses à prendre en compte au titre des retraites mais il est possible de rappeler qu'au début des années 1990, la question se serait sûrement posée de distinguer au sein des dépenses retraites celles qui relèvent de l'assurance et celle qui renvoient à la solidarité (cf. la création du FSV par exemple).

Comme le COR l'a souligné dans ses rapports, du fait du caractère conventionnel du solde, il est préférable pour apprécier la soutenabilité économique du système de retraite de se référer à la part des dépenses de retraite dans le PIB. Ce ratio synthétise le montant du prélèvement qu'il serait nécessaire d'opérer à législation constante sur la richesse produite par les actifs pour équilibrer les systèmes de retraite. Il permet de faire l'économie de conventions sur l'affectation de recettes publique au PIB.

Toutefois, le débat public se structurant autour des notions de solde, le COR est tenu de proposer une estimation des soldes futurs même si ceux-ci sont conventionnels. Pour apprécier les mérites respectifs de telle ou telle convention, il ne s'agit pas de défendre que l'une est plus « vraie » que l'autre (toutes sont des conventions) mais de mesurer leur apport pédagogique à la compréhension des mécanismes sous-jacent à notre système de retraite.

C'est dans cet esprit et en conformité avec les recommandations du CSR qu'il est proposé aux membres du COR de ne retenir que deux conventions (EEC et EPR)¹² : la suppression de la convention TCC simplifierait le rapport annuel, le maintien de deux conventions suffit à montrer que le solde dépend de manière cruciale de choix conventionnels sur l'affectation de ressources publiques.

¹² Il est à noter que dans le cadre des discussions sur la réforme des retraites, la conférence de financement constituée fin 2019 s'était vu confier un objectif de réduction du solde à partir de la moyenne des soldes projetés en 2027 dans les convention EEC et EPR. Ces deux conventions avaient donc été considérées comme des références adéquates pour orienter l'action publique.