

# NEUVIÈME AVIS DU COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES

Didier Blanchet  
Présentation au COR  
20 octobre 2022

# NOTRE MISSION ET SA MISE EN PRATIQUE (1)

## **Rappel de notre mission**

Contribuer à pilotage paramétrique souple, via rendez-vous annuels basés sur projections également annuelles du COR

Appui sur batterie d'indicateurs relatifs à la pérennité financière du système (soldes), à l'adéquation des pensions et à l'équité de traitement entre assurés.

Rôle d'alerte si projections font ressortir des déviations par rapport aux objectifs définis par la loi

Recommandations sur mesures à mettre en œuvre, en tant que de besoin

**En pratique, conditions de réalisation de cette mission n'ont pas toujours correspondu à ce qui avait été prévu par la loi de 2014**

## NOTRE MISSION ET SA MISE EN PRATIQUE (2)

**Une alerte, en 2017, sur la base de déficits qui se re-dégradaient**

**Mais problème devait être pris en main via le projet de Régime universel (RU)**

A conduit CSR à deux avis 2018 et 2019 d'attente

D'autant que, entre temps, projections avaient été révisées dans un sens moins défavorable

**Covid a conduit à ajournement du RU et recreusé les déficits**

Aurait pu remettre CSR dans son rôle normal d'alerte et de recommandation

Mais contexte hors norme des avis 2020 et 2021 ne justifiait pas de préconiser un retour précipité à l'équilibre

Dans l'attente contributions au débat sur divers points

Evolution des hypothèses de productivité

Lecture des indicateurs de solde

Critères d'équité intergénérationnelle

Comparaison des modalités de relèvement de l'âge de la retraite

# CONTEXTE ET POSITIONNEMENT GÉNÉRAL DE L'AVIS DE 2022 (1)

**Contexte économique pas du tout éclairci**

**En même temps, séquence électorale a révélé points de vue très divergents sur les fondamentaux mêmes du débat sur la retraite**

**Dans ce contexte, avis commence par rappels d'usage sur nature du problème et ce qui a été déjà fait pour y faire face**

Jusqu'à l'an dernier, diagnostic d'une stabilisation et même d'une redécroissance, à terme, des dépenses de retraite en part de PIB, après une phase de hausse les ayant portés vers 14 pts de PIB

**Stabilisation ou décroissance restent projetées, à terme, dans l'exercice 2022**

Mais après une nouvelle phase de croissance rehaussant l'ensemble des trajectoires

Ce qui se répercute sur les indicateurs de solde

Même si décalage subsiste entre les deux indicateurs qui sont désormais privilégiés

# CONTEXTE ET POSITIONNEMENT GÉNÉRAL DE L'AVIS DE 2022 (2)

**Sur ces bases, quatre temps de présentation**

**(1) Projections du ratio retraites/PIB, discussion des sources de leur révision**

**(2) Réexposition rapide des positions exprimées l'an passé sur la lecture des deux indicateurs de solde EEC et EPR**

En tirant parti des informations additionnelles données dans le rapport de cette année : soldes par groupes de régimes

**(3) Nouvel examen des voies d'équilibrage selon qu'on se réfère à l'un ou l'autre des deux concepts**

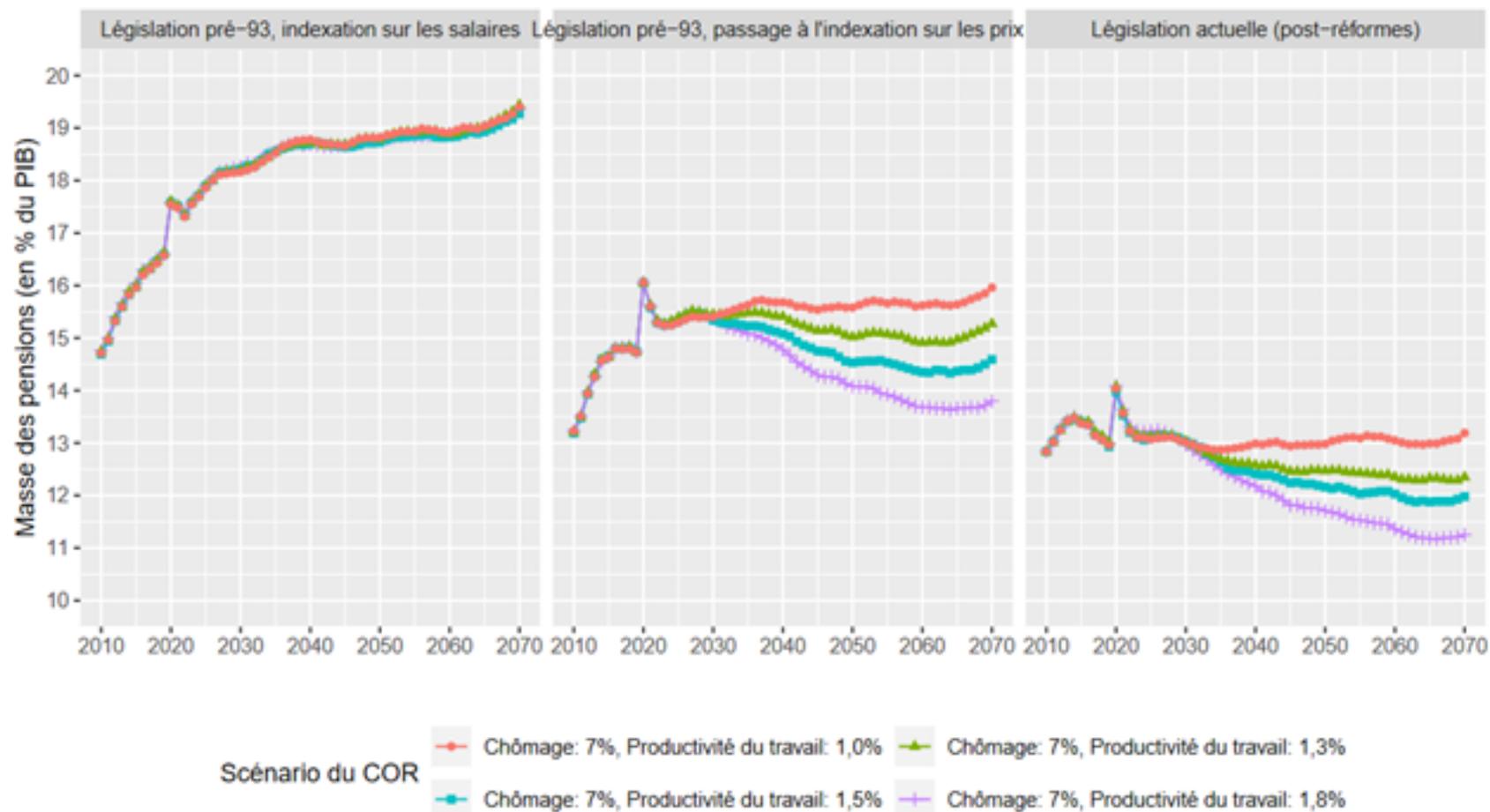
**Dont on tire (4) nos conclusions et recommandations**

Pas des recommandations fermées, mais des préconisations sur le champ des questions que doit considérer le débat sur l'équilibrage du système

Accompagnées de la synthèse de la réunion du Jury citoyen

# 1. PROJECTIONS DU RATIO RETRAITES/PIB ET LEUR RÉVISION

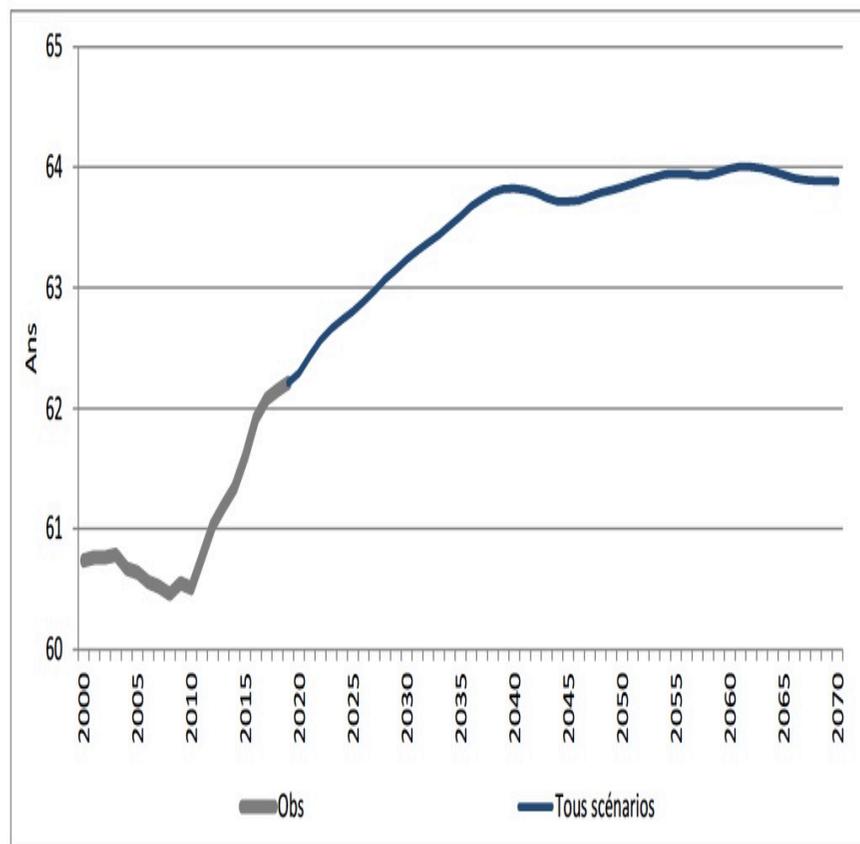
# CONCERNANT LE RAPPEL DES FONDAMENTAUX COMPARAISON DE PROJECTIONS AVEC OU SANS RÉFORMES, SOUS HYPOTHÈSES DE 2021 DU COR



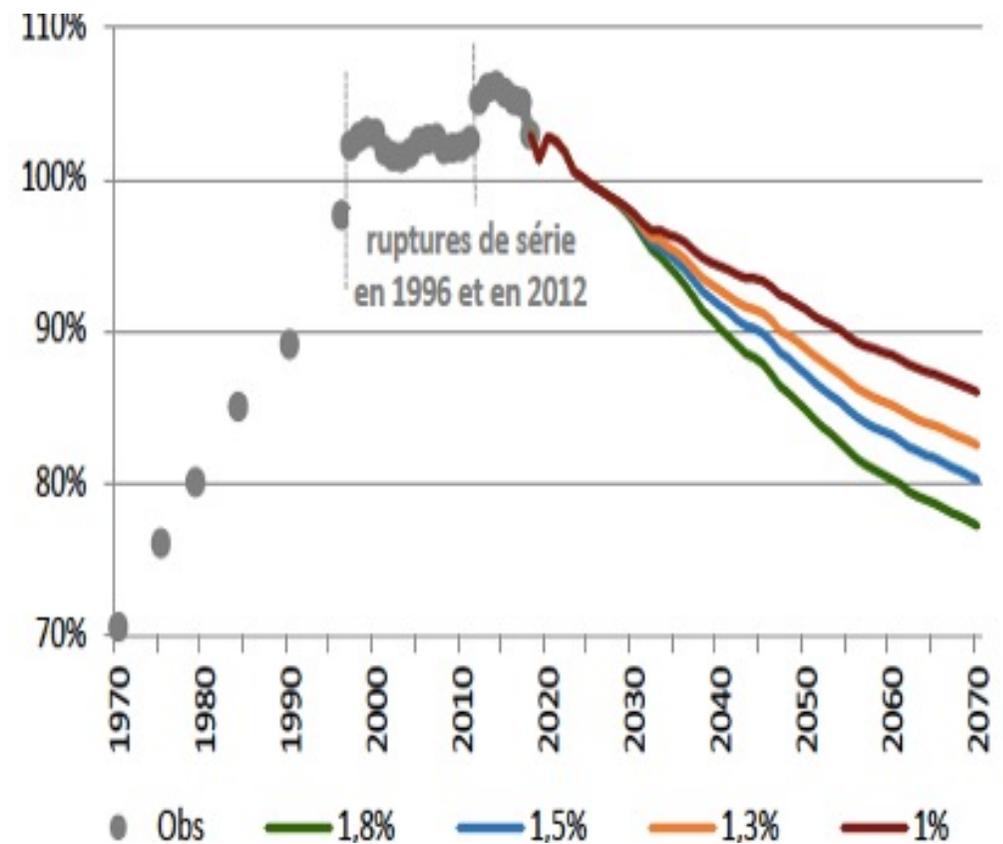
Source : Insee, modèle Destinie

# UNE STABILISATION DES DÉPENSES : GRÂCE À QUOI ?

Age moyen à la liquidation



Niveau de vie relatif des retraités



Source : COR, rapport de juin 2021

# LES NOUVELLES PROJECTIONS : PRINCIPAUX FACTEURS D'ÉCART

## **Nouvelles projections démographiques de l'Insee**

Une part importante de leurs effets avait été anticipée l'an passé mais reliquat de révision à la baisse de la population active

## **Le décalage vers le bas du jeu d'hypothèses de croissance**

### **Les hypothèses de chômage**

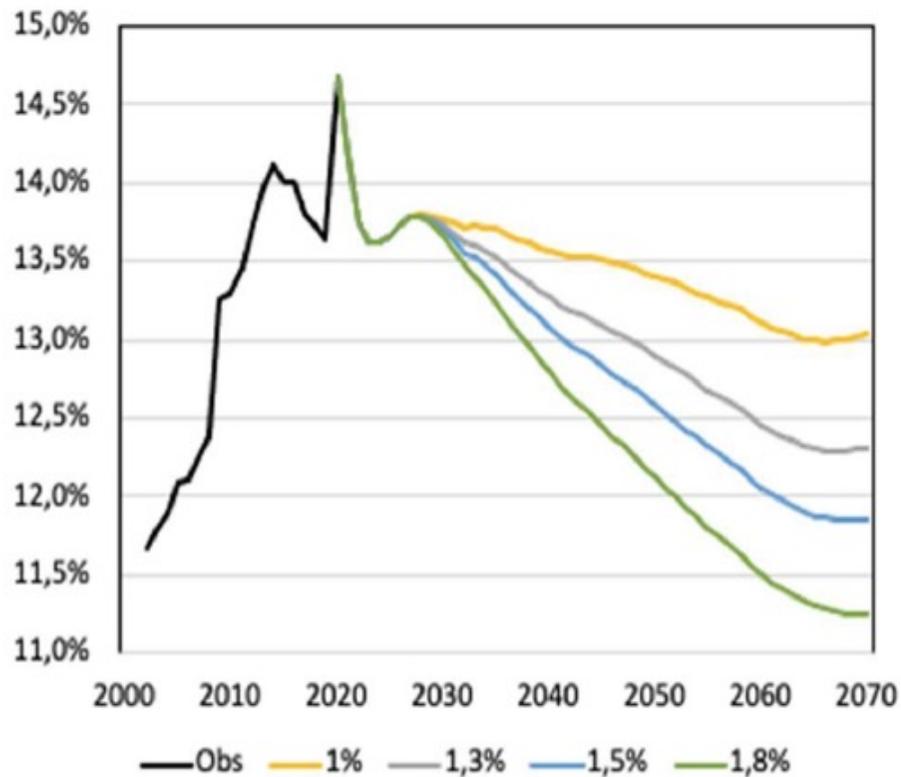
Inchangées à LT (7% en central) mais partant d'une sortie de Programme de stabilité (Pstab) plus basse, à 5% en 2027

D'où phase de remontée « conventionnelle » en période de jonction, pesant sur la croissance 2027-2032

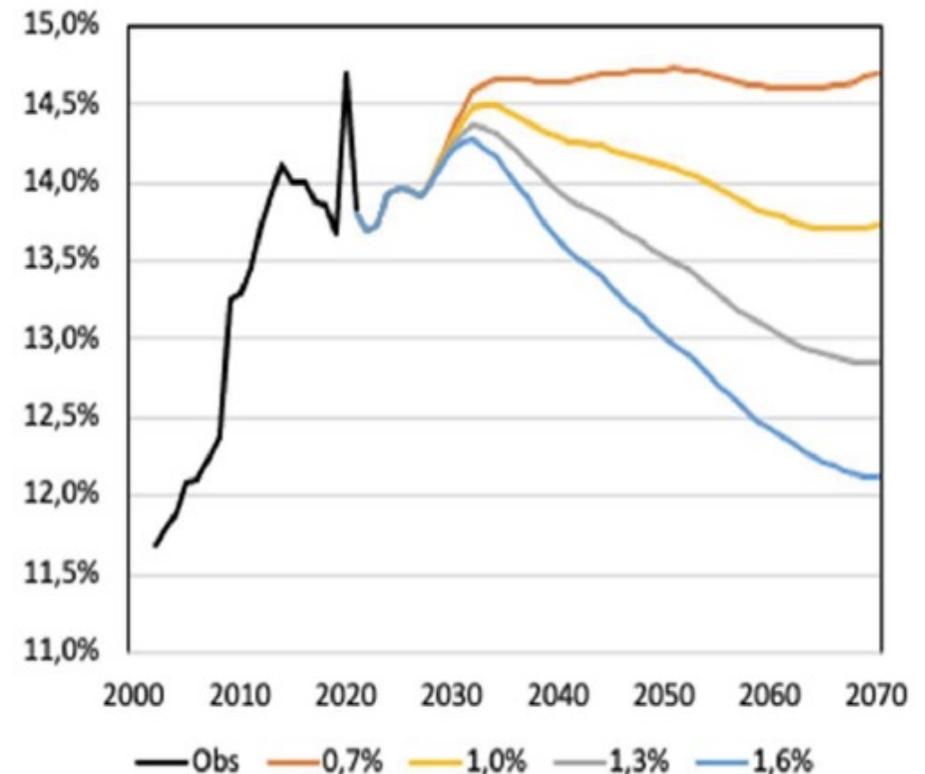
## **La résultante de ces modifications s'avère significative**

# ANCIENNES ET NOUVELLES PROJECTIONS : RATIO RETRAITES/PIB AVEC CHÔMAGE À 7%

Projections de juin 2021



Projections de septembre 2022



# LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LES HYPOTHÈSES

**Le caractère conventionnel du creux de croissance de 2027-2032 et du ressaut qu'il induit pour les dépenses en part de PIB**

**Mais, en sens inverse, 2022-2027 pourrait-être moins favorable que prévu**

On est déjà quasiment certain pour ce qui est de 2023, au vu des nouvelles prévisions actuellement en circulation

**De plus, problème d'homogénéité entre Pstab tablant sur premiers effets d'une réforme que la suite de la projection ignore**

Des projections avec et sans réforme ont chacune leur légitimité

Normal que le Pstab retienne la première approche et le COR la seconde

Mais problème à mélanger ces deux approches

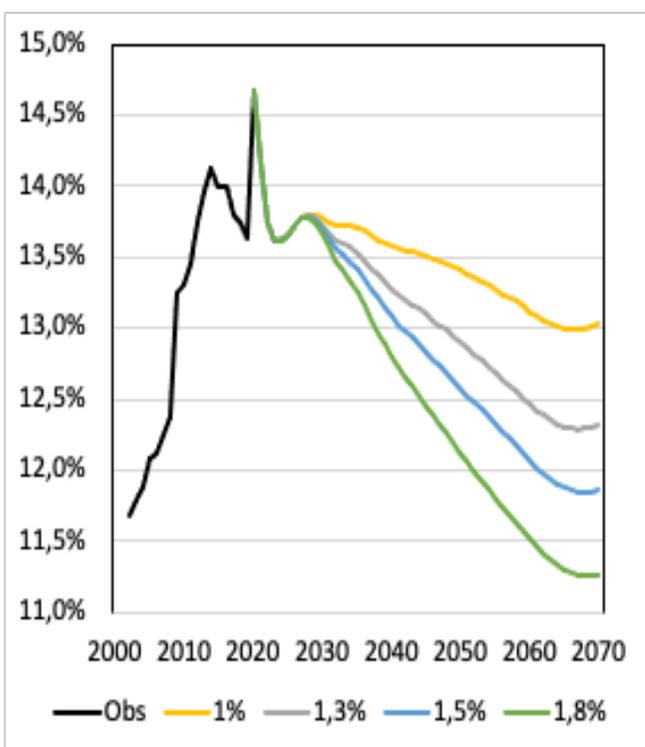
**Invite à ce qu'une réflexion soit conduite sur cette façon d'articuler Pstab et projections de long terme**

Dans l'attente, recommandation de mise dans le débat, a minima, d'une variante combinant absence de remontée du chômage et croissance basse...

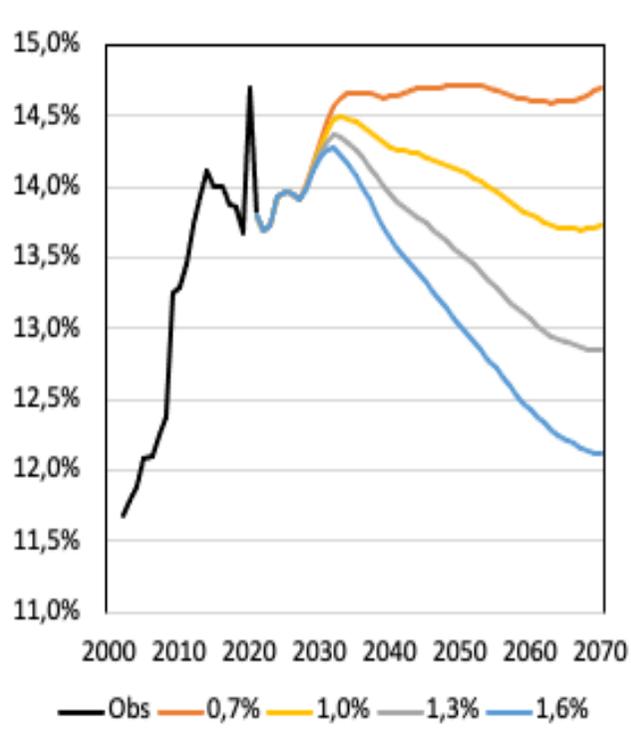
...et qui aurait éventuellement pu incorporer nouvelles hypothèses d'ici 2027

# UN CHÔMAGE DE LONG TERME COHÉRENT AVEC L'HYPOTHÈSE PSTAB : QUEL IMPACT ?

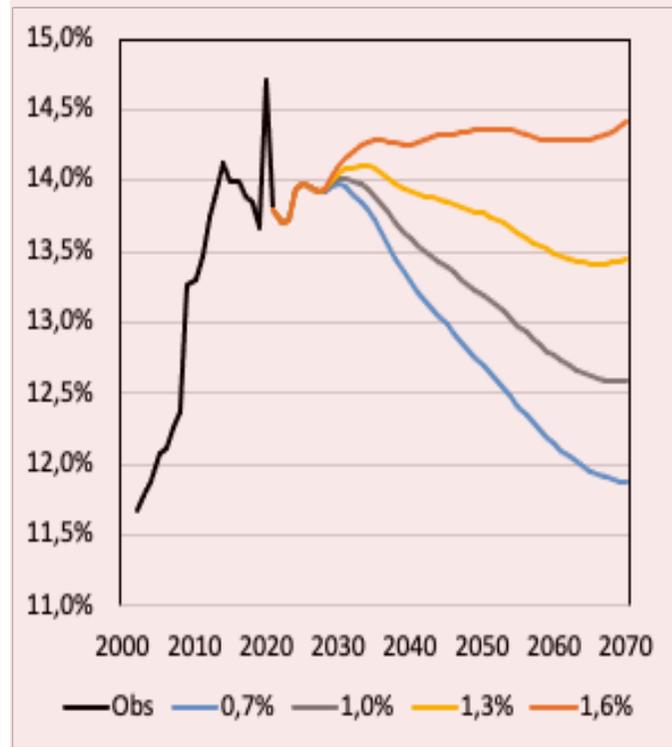
Projection 2021,  
chômage 7 %



Projection 2022,  
chômage 7 %



Projection 2022,  
chômage 4,5 %



Dans le scénario 0,7%, le chômage à 4,5% réduit le ressaut de 2027-2032

Mais subsiste l'effet de la transition à un rythme de croissance tendanciellement bas

Et le scénario 1%/4,5% reste, à LT, 0,5 pt au-dessus du scénario 1%/7% de 2021

## 2. LES SOLDES

# LES CONSÉQUENCES EN TERMES DE SOLDE

## **Pas nécessaire de longuement redévelopper l'écart d'interprétation entre EEC et EPR**

EPR : proroge règles actuelles de financement, et cible donc les déficits des régimes ne bénéficiant pas de subventions d'équilibre

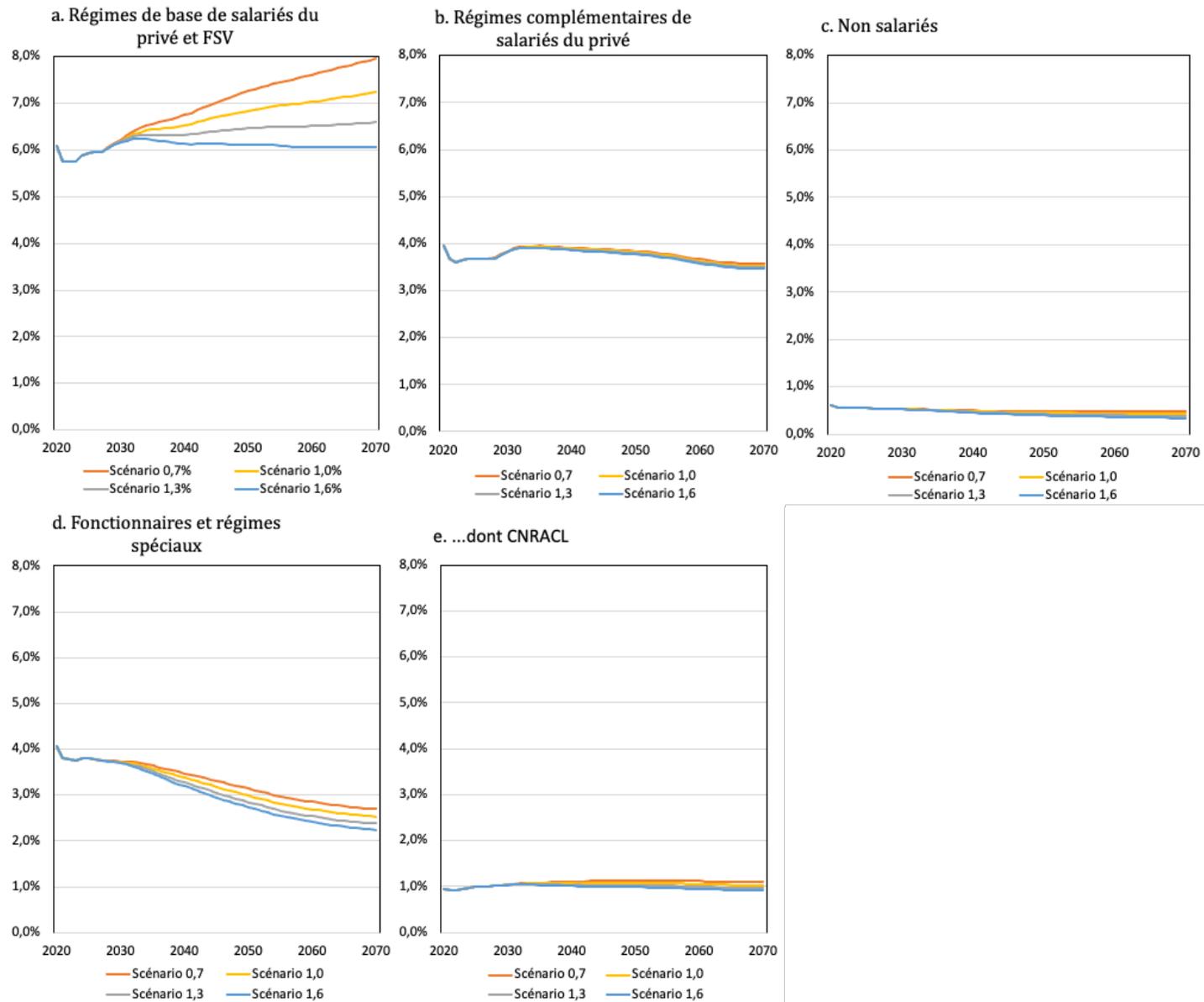
EEC : suppose qu'économies réalisées sur une partie des régimes sont recyclables à volonté vers régimes déficitaires

## **Les nouveautés des projections 2022**

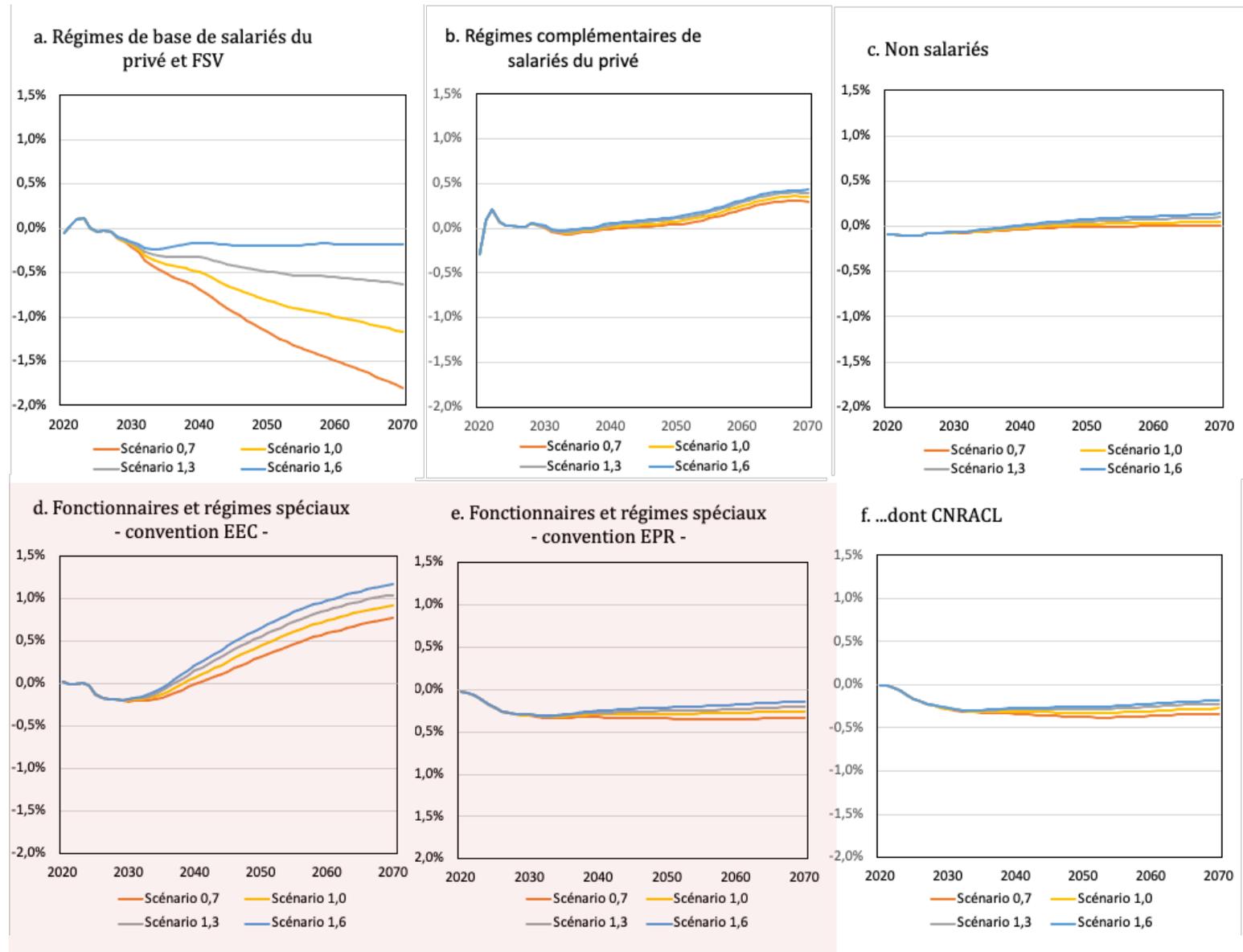
Les résultats par groupes de régimes permettent de mieux montrer ce que seraient ces transferts supposés par la convention EEC

Et la révision des hypothèses tire l'ensemble des déficits vers le bas, même dans la convention favorable EEC

# LES DÉPENSES PAR GROUPES DE RÉGIMES, EN PART DE PIB



# SOLDES PAR GROUPES DE RÉGIMES (SELON CONVENTION DANS LE CAS DE LA FONCTION PUBLIQUE)



## ENSEIGNEMENTS DE CES SOLDES DÉSAGRÉGÉS

**Confirment comment convention EEC table sur recyclage d'excédents effectifs (AGIRC-ARRCO) ou virtuels (FPE) vers autres régimes**

**Or ce recyclage ne va pas de soi**

En particulier, pour la FPE, l'Etat fait actuellement face à des dépenses très élevées en comparaison de sa masse salariale, financées par l'impôt

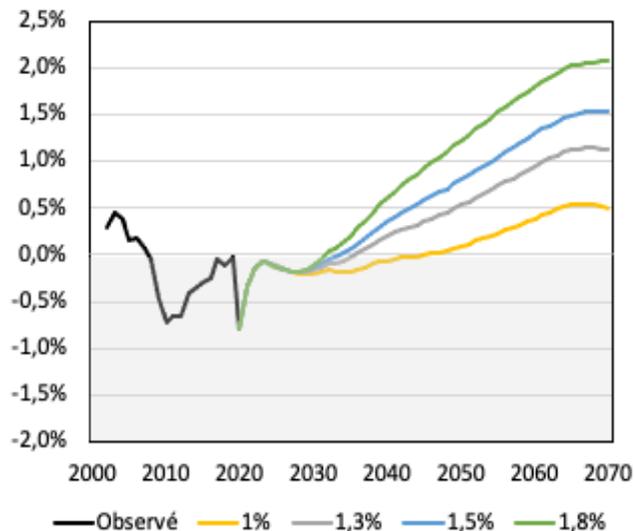
Reflux de ces dépenses –s'il se concrétise- pourrait être mis à profit pour affecter ces recettes fiscales à d'autres usages que la retraite

Auquel cas c'est la convention EPR qui est pertinente

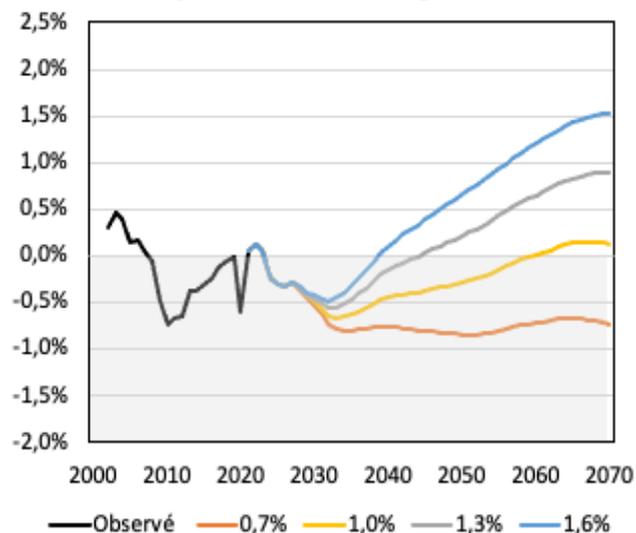
**Quoiqu'il en soit, avec les nouvelles hypothèses, soldes plus dégradés dans l'une comme dans l'autre des deux conventions**

# SOLDES GLOBAUX : COMPARAISON DES PROJECTIONS DE 2021 ET 2022, AVEC LA VARIANTE CHÔMAGE 4,5 %

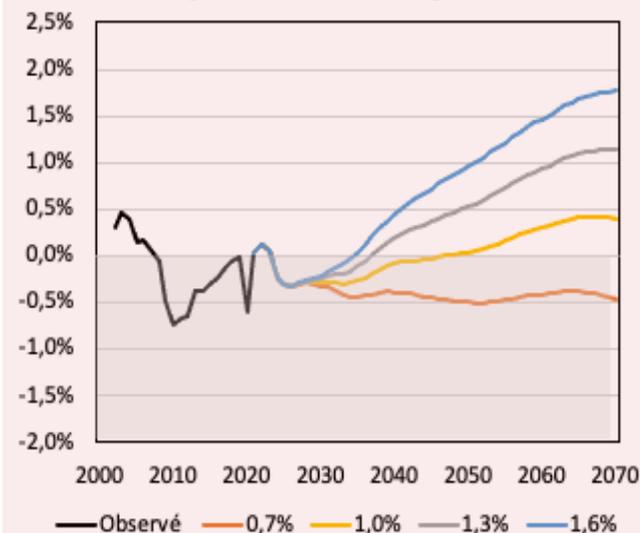
a - EEC - Projection 2021



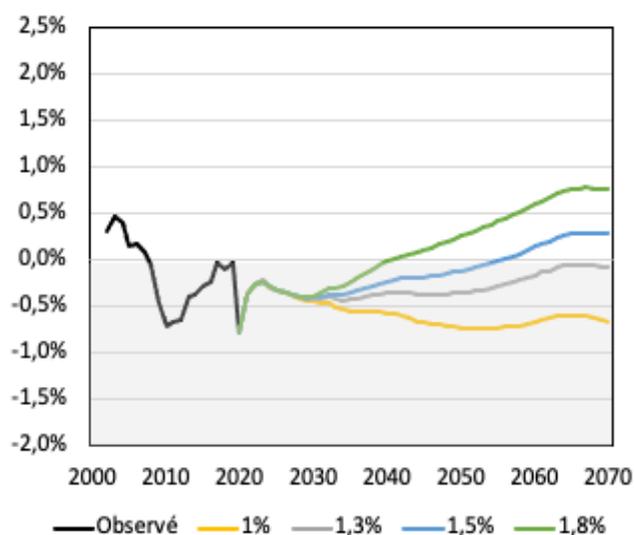
b - EEC - Projection 2022, chômage 7 %



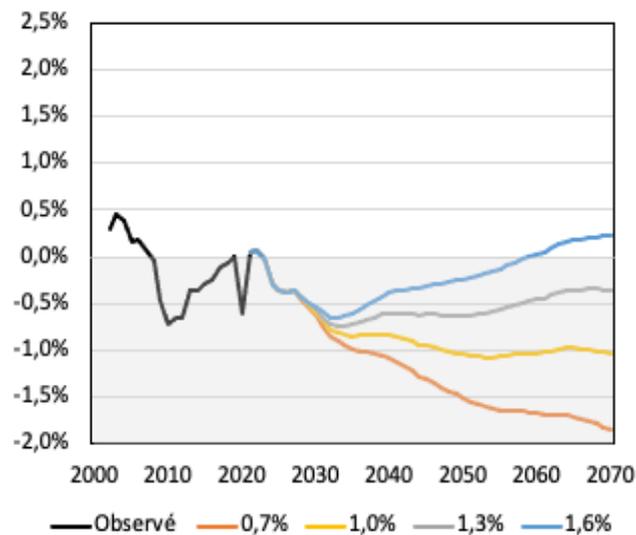
b' - EEC - Projection 2022, chômage 4,5 %



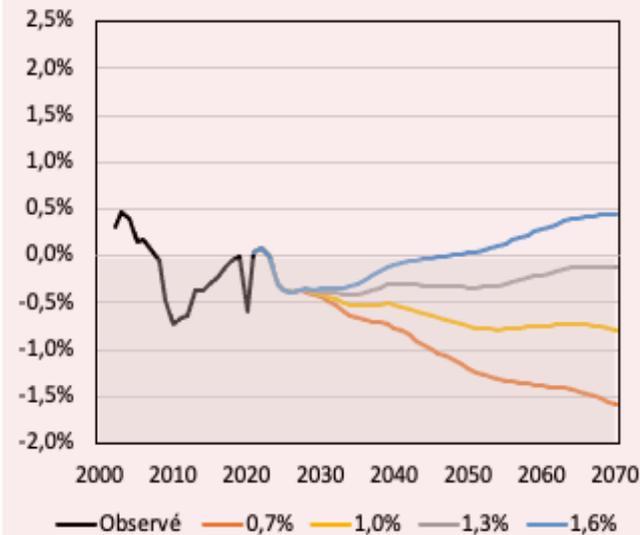
c - EPR - Projection 2021



d - EPR - Projection 2022, chômage 7 %



d' - EPR - Projection 2022, chômage 4,5 %



## QUELLES OPTIONS SUR CES BASES ?

**Savoir si on veut viser un équilibre au sens EPR ou EEC revient, in fine, à un choix de taille globale du système de retraites**

Entre  $\approx 12,8$  et  $\approx 13,7$  pts de PIB à long terme

Avec, même pour le 2eme choix, un besoin d'ajustement sur un laps de temps significatif

**D'autres cibles intermédiaires ou même hors intervalle sont évidemment envisageables**

Mais le choix ne peut-être envisagé indépendamment du besoin d'équilibrage global des finances publiques et des autres attentes en matière de dépenses publiques

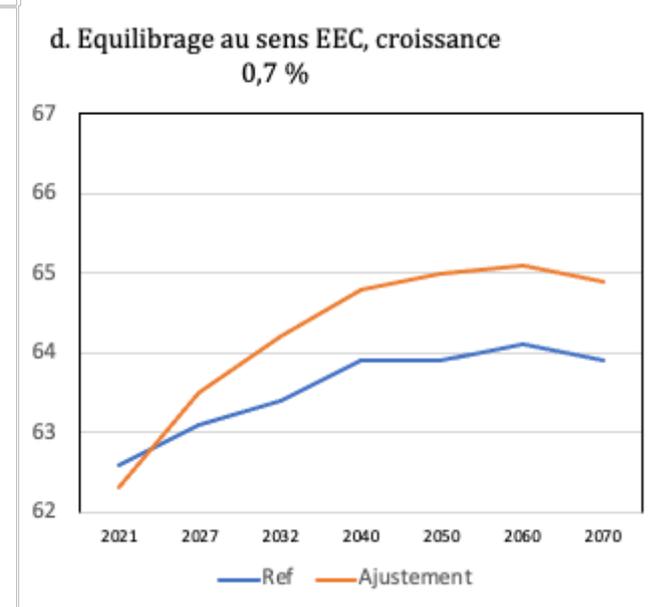
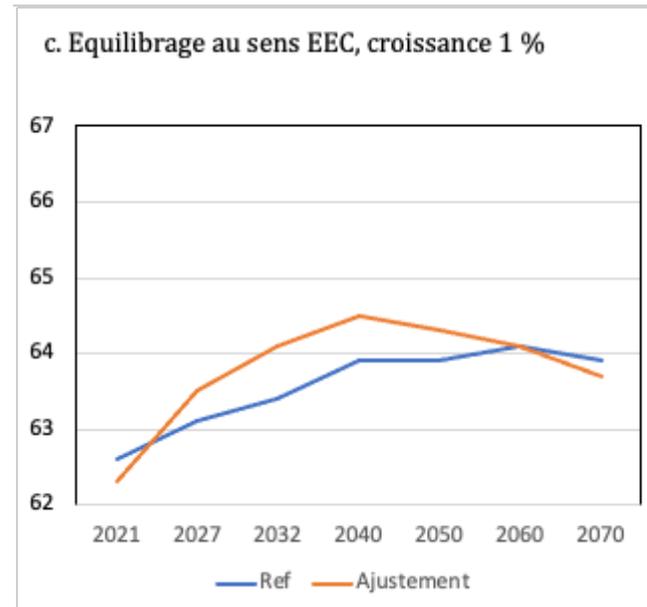
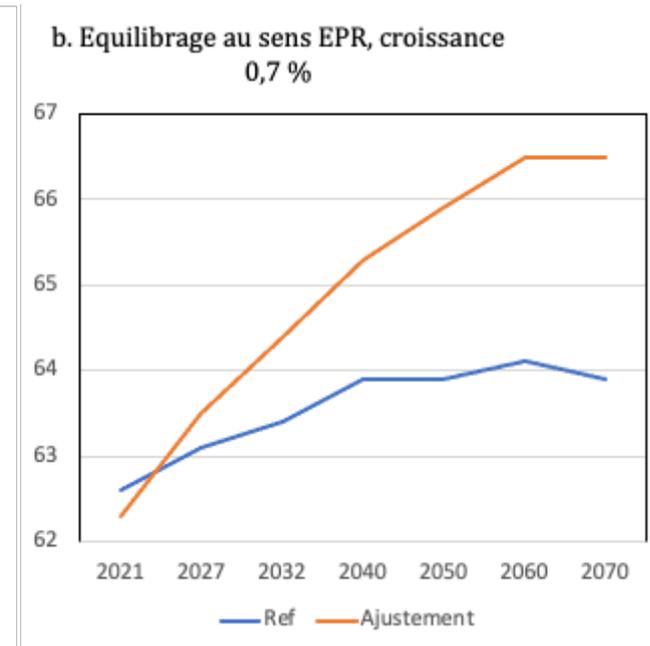
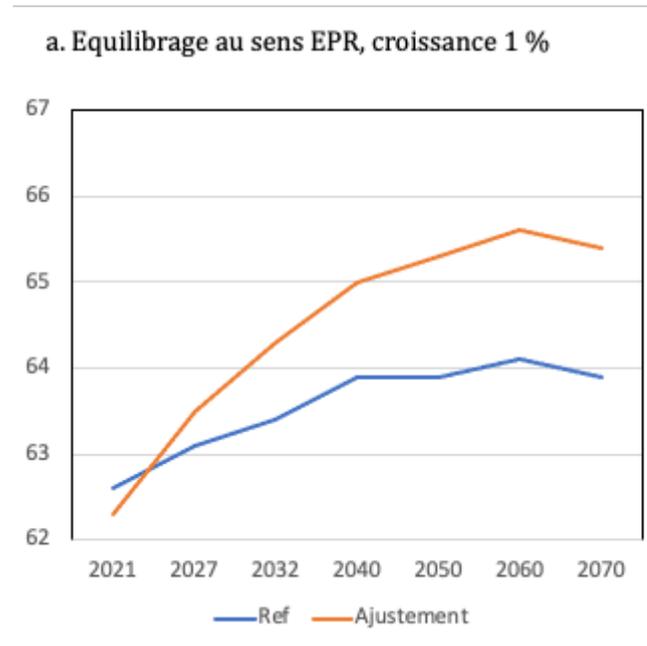
**Sans présager de ce choix politique, que penser des différentes options d'atteinte de la cible qu'on choisirait de se fixer ?**

# 3. REVUE DES LEVIERS D'AJUSTEMENT

# HAUSSE DE L'ÂGE DE LIQUIDATION: DE COMBIEN ?

Trajectoires hors nouvelle réforme en bleu, trajectoires-cibles en rouge  
Ces dernières dépendant de la convention comptable et de l'hypothèse de croissance

Les suppléments de hausses requis iraient de 0,5 à un an en 2030, de 0 à 2,5 ans en 2070



# AUGMENTER L'ÂGE MOYEN DE LIQUIDATION : LES ARGUMENTS ET LES OBSTACLES

## **Du côté positif, effets sur les finances publiques ne se limitant pas aux effets sur les retraites**

Surcroît d'activité génère des suppléments de ressources qui dépassent, en principe, les reports partiel de charge vers les autres postes de dépenses sociale

## **Du côté négatif, baisse à attendre de la durée moyenne de la retraite, l'un des indicateurs que doit suivre le CSR**

Serait à présenter comme le prix à payer pour le statu quo sur les autres paramètres

Mais pourrait, a minima faire l'objet d'une clause de revoyure, si réduction aggravée par espérance de vie encore moins dynamique que prévu

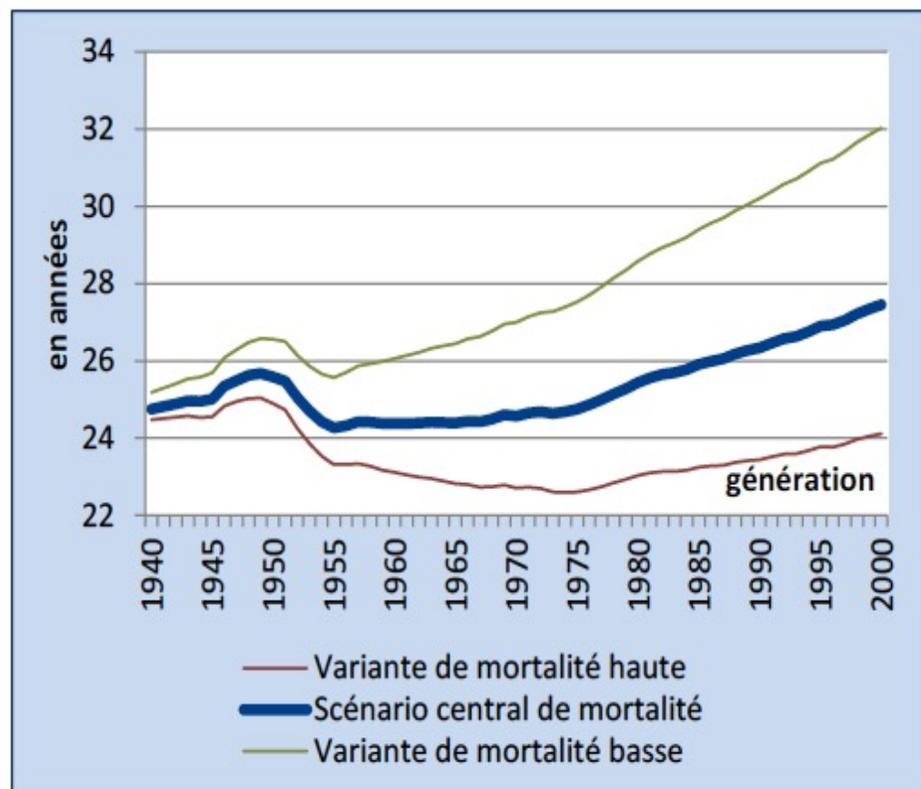
## **Problèmes d'ordre surtout microéconomique, pour catégories de population les plus affectées**

Appelle mesures de prévention ou de compensation : soutien spécifique à l'emploi, dérogations aux règles communes de départ en retraite...

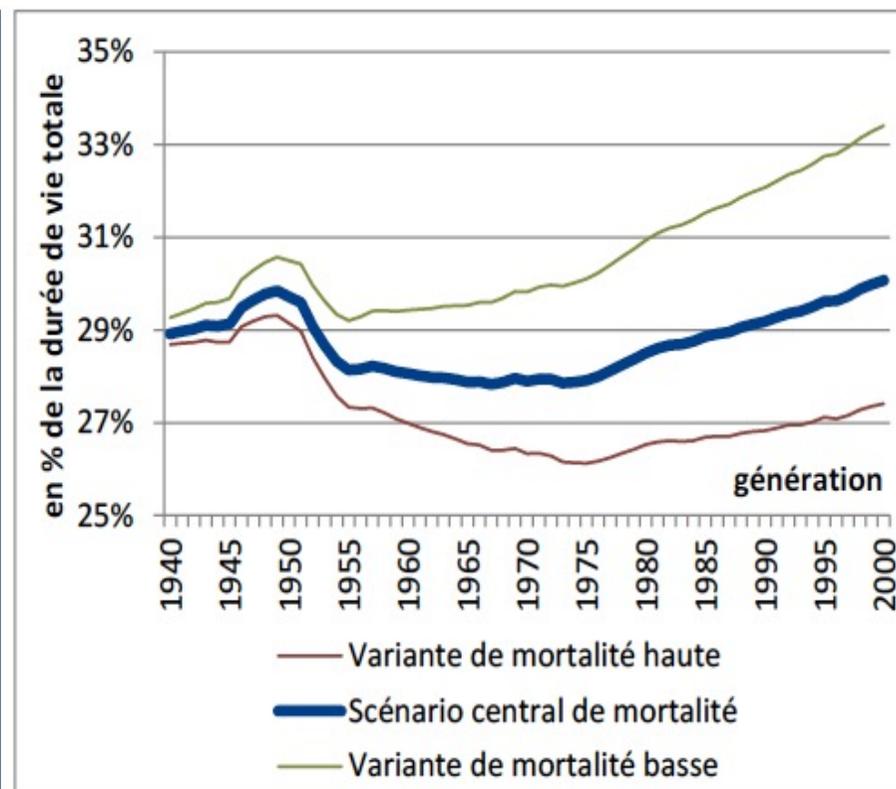
## **Ampleur de ces effets et leur besoin de correction dépendent du levier qui est mobilisé**

# DURÉE DE LA RETRAITE PAR GÉNÉRATION

En nombre d'années



En % de la durée de vie totale



## HAUSSE DE L'ÂGE DE LIQUIDATION : LES INSTRUMENTS (1)

**Hausse de l'âge d'ouverture des droits (AOD) est la mesure qui a les effets globaux les plus nets à court-terme**

Mais perd en efficacité budgétaire à long terme, car conduit à retraite moyenne plus élevée, d'où un effet d'élévation de la pension se diffusant progressivement au stock

On peut y voir une propriété intéressante si cible choisie concentre la contrainte budgétaire sur le court moyen-terme :

Economies immédiates plus substantielles, mais pension moyenne plus élevée au moment où son évolution spontanée serait moins favorable et le besoin de financement moins marqué

**Mais problème de son antiredistributivité**

En termes de durée de la retraite, pénalisation des catégories pour lesquelles la durée de la retraite est déjà la plus courte

## HAUSSE DE L'ÂGE DE LIQUIDATION : LES INSTRUMENTS (2)

**Hausse de la durée a des effets moins marqués à court-terme**

**Mais qui sont plus durables, car départs plus tardifs ne sont pas compensés, progressivement, par une élévation des pensions**

Tout du moins si on reste sur un couplage durée d'assurance/durée de proratisation qui laisse inchangé le niveau de la retraite à taux plein

**Réputée plus redistributive, au moins s'agissant des durées de retraite**

**Mais à nuancer en termes de droits, pour les carrières courtes et mal rémunérées, notamment féminines**

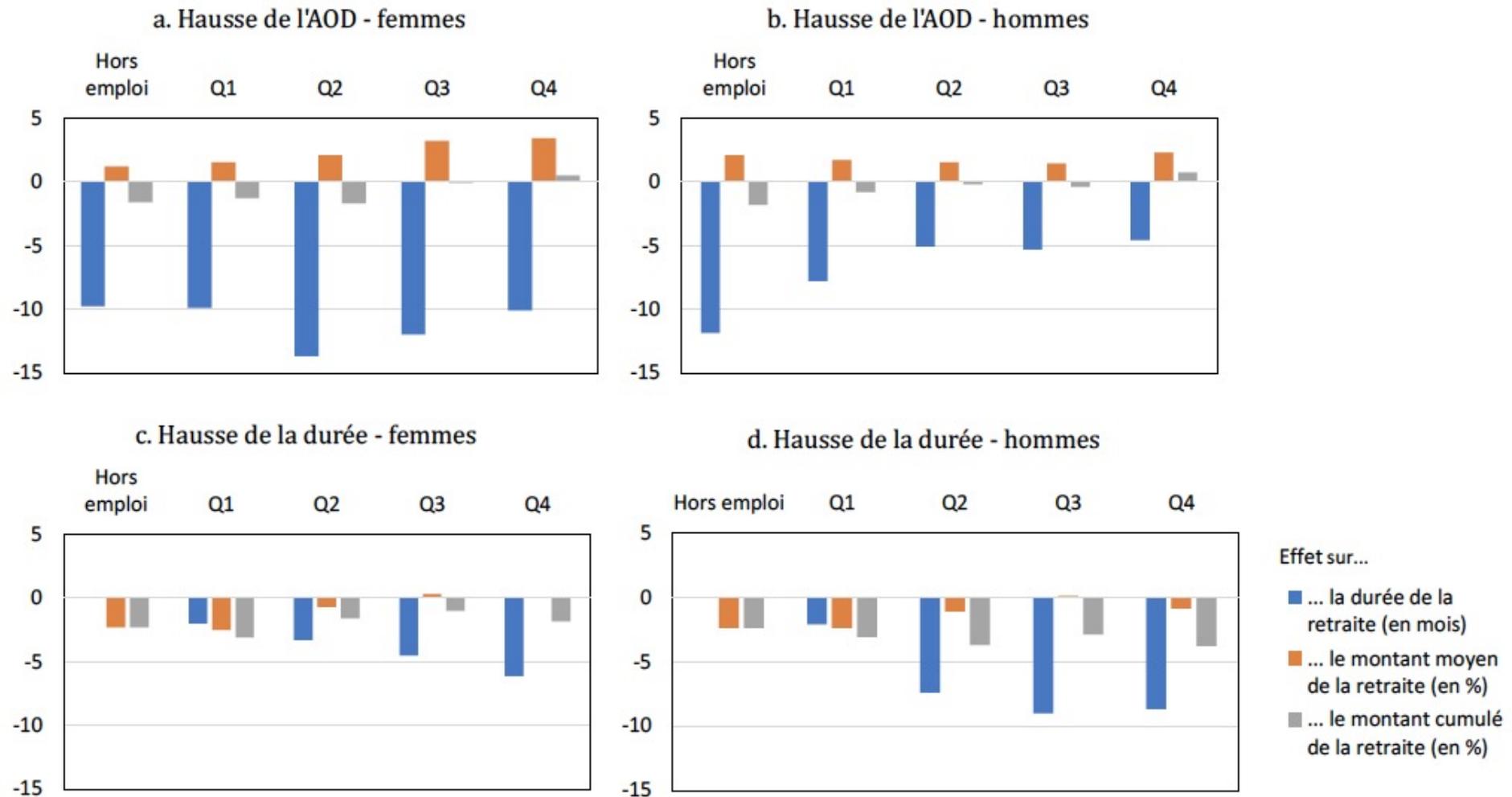
Dans ce cas, liquidation se fait en général à l'âge d'annulation de la décote

Soit une retraite à âge inchangé mais de montant plus faible, toujours sous l'hypothèse de couplage (qui est donc un point à débattre)

**→ Illustration à l'aide d'une étude de la Drees**

# EFFETS REDISTRIBUTIFS COMPARÉS

## LE CAS DES RÉFORMES DE 2010 ET 2014



Champ : Génération. 1980, par quartile de niveau de salaire à 54 ans  
 Source : Drees, études et résultats, n° 9, 2016.

# HAUSSE DE L'ÂGE DE LIQUIDATION : LES INSTRUMENTS (3)

**Autre piste possible : revoir le système décote/surcote**

**Retour à des décotes plus pénalisantes ?**

A nouveau des effets défavorables pour les individus combinant carrières courtes et bas salaires

**Des surcotes plus incitatives ?**

Mesure à double tranchant : économie de court-terme, mais retraites plus élevées à long terme, et plutôt au profit d'individus ayant davantage de facilités à rester dans l'emploi

Mais, comme la hausse de l'AOD, rééquilibrerait efforts d'ajustements entre court et long terme

A envisager pour des métiers qui seraient plus particulièrement en tension ?

Lien avec la problématique de la planification écologique : articulation entre politique de l'âge de la retraite et besoins de restructuration du système productif

# HAUSSE DE L'ÂGE DE LIQUIDATION : LES MESURES COMPENSATRICES OU ACCOMPAGNATRICES

## **Pénibilité**

La mise en place du compte pénibilité est restée en deçà de ce qu'avait programmé la réforme de 2014

On rappelle que le but était la compensation de conditions de travail aux effets négatifs avérés sur l'espérance de vie

Remonter l'âge de la retraite plus fortement que prévu à l'époque avec une espérance moyenne devenue moins dynamique inviterait à renforcer le dispositif

## **Mesures accompagnatrices**

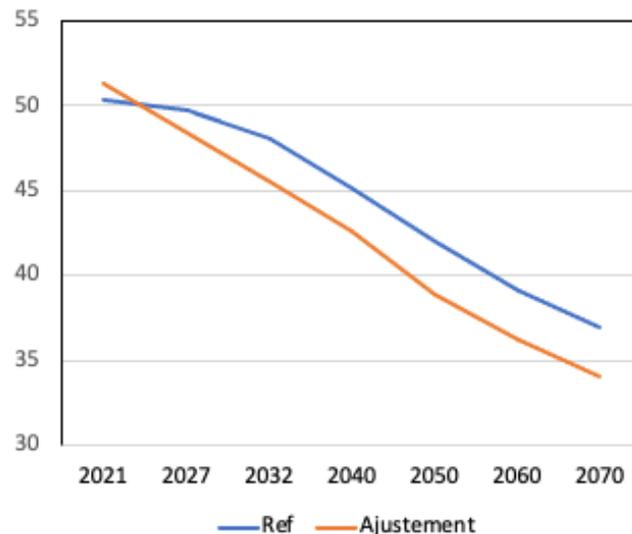
Lutte contre discrimination, effort sur la formation...

# AJUSTER LE NIVEAU RELATIF DES PENSIONS QUELLE AMPLEUR ?

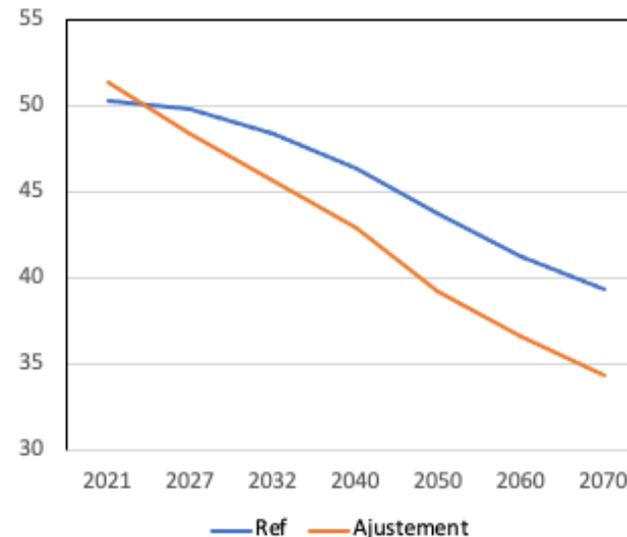
Trajectoires de départ ne dépendent que de l'hypothèse de croissance, trajectoires cibles ne dépendent que de la convention comptable

Selon le cas, un supplément de baisse de 1 à 2 point en 2030, de 0 à 5 point en 2070

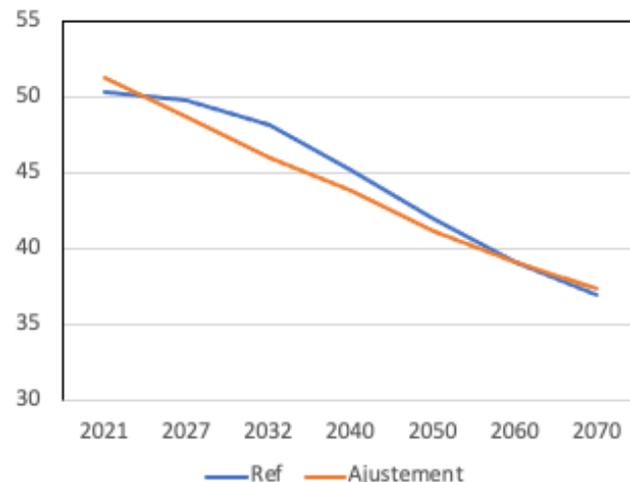
a. Equilibrage au sens EPR, croissance 1%



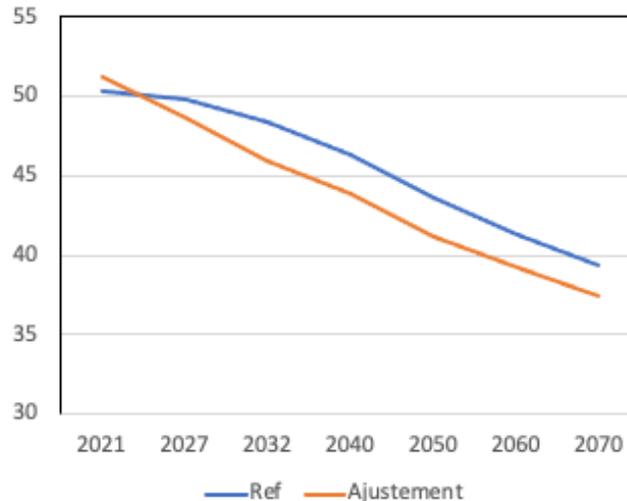
b. Equilibrage au sens EPR, croissance 0,7%



c. Equilibrage au sens EEC, croissance 1%



d. Equilibrage au sens EEC, croissance 0,7%

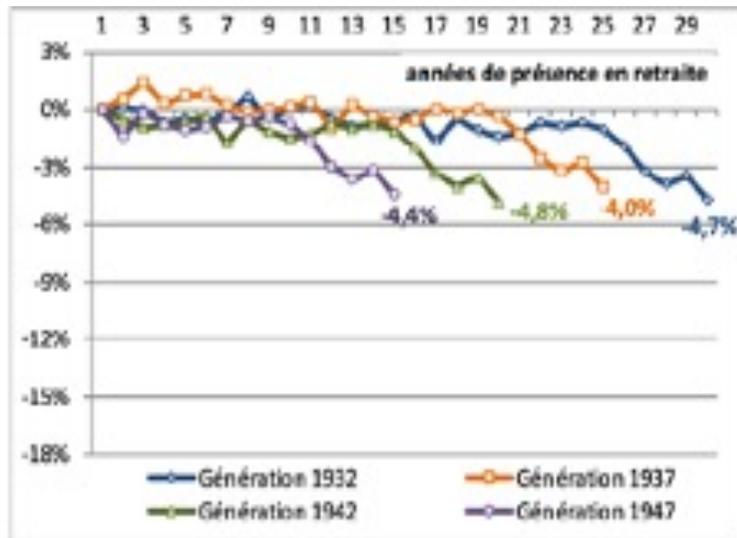


# PESER DAVANTAGE SUR LE NIVEAU RELATIF DES PENSIONS : LES OBSTACLES

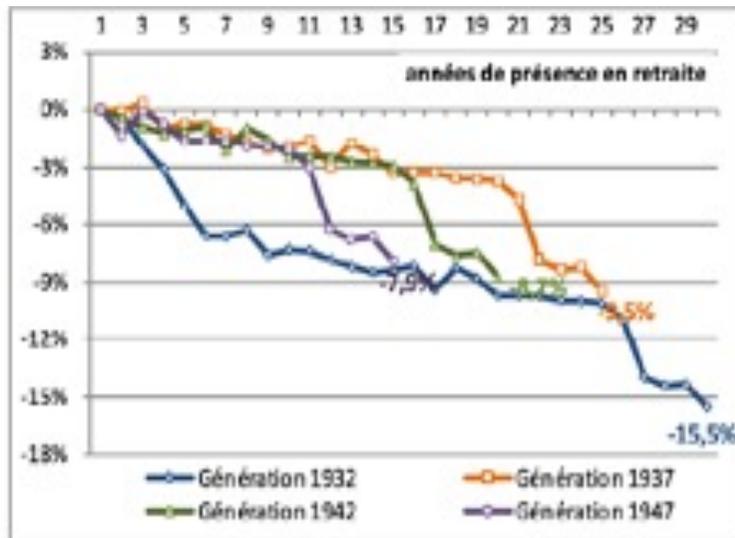
## a) Instrument déjà sollicité ces dernières années, via indexations inférieures aux prix, ou plus anciennement, via mesures CSG

Ayant généré décrochements marqués de niveau de vie en cours de retraite

a. Non cadre du secteur privé



b. Cadre du secteur privé



Qui tiennent en partie, néanmoins au besoin de rattraper à rythme accéléré un décrochement qui, suite aux réformes passées, aurait dû être bien plus progressif qu'il ne l'a été en pratique

## b) Le problème qu'il pose plus particulièrement aux petites retraites

## MAIS UN PARADOXE

**On comprend que ceci limite l'envie de rouvrir le sujet**

**Néanmoins, le niveau de vie relatif moyen des retraités reste actuellement au-dessus de ce qui est escompté pour équilibrer le système à long-terme**

Et l'indexation sur les prix le ferait se redresser encore si choc négatif durable sur la croissance et les salaires réels des années à venir

**Souhaiter le statu quo est donc paradoxal**

Soit on considère que l'ajustement à la baisse est légitime et on ne peut exclure a priori d'y parvenir un peu plus rapidement...

...en évitant néanmoins le stop and go et en protégeant les petites retraites

Soit on considère qu'on a surestimé son acceptabilité à long terme, auquel cas il faut en tirer les conséquences

Les déséquilibres à long terme sont, dans ce cas, plus importants que projetés par le COR, et doivent être corrigés à l'aide des autres instruments

# UN SUJET QUI RESTE DONC À DÉBATTRE

## **Réflexion nécessaire sur**

Le degré auquel on considère que les chocs de croissance doivent être co-supportés par les actifs et retraités

La cible qu'on se donne pour le niveau de vie relatif des seconds

La possibilité d'y parvenir de manière progressive plutôt que par à-coups

Tout cela avec le souci de protéger les plus basses retraites

## **En termes techniques, c'est la question du choix entre indexation prix ou indexation salaires combinés à correcteurs ad hoc...**

Pour les droits en cours de service comme les droits en phase d'accumulation

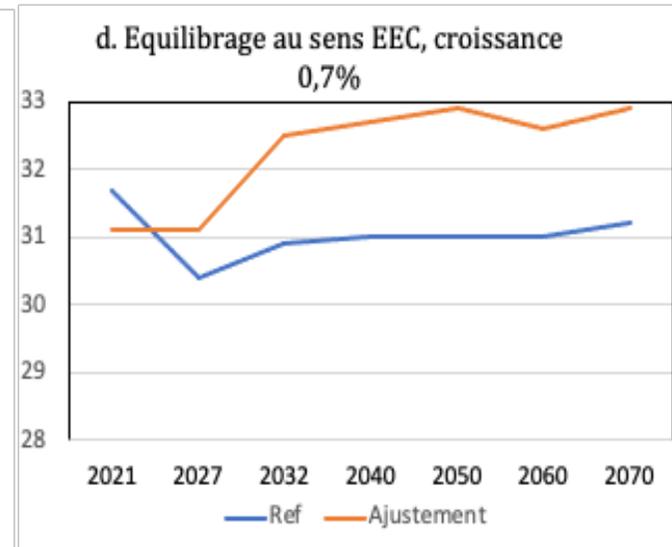
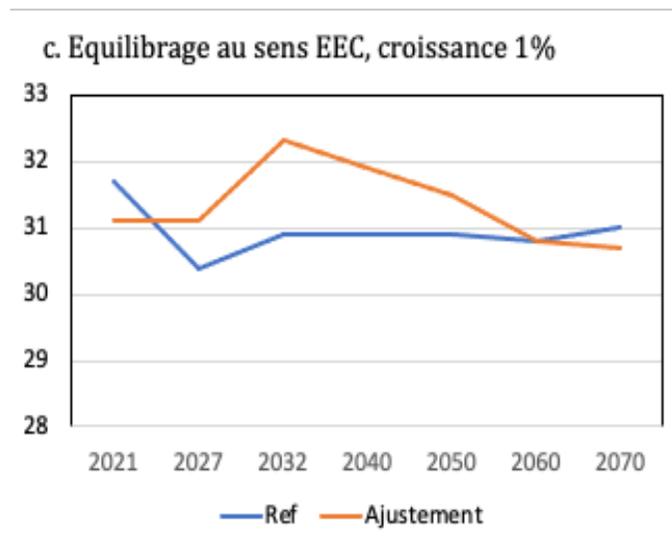
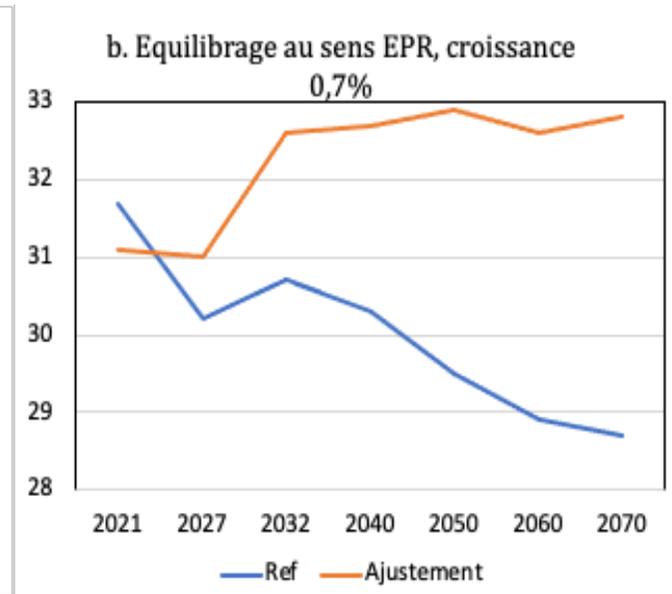
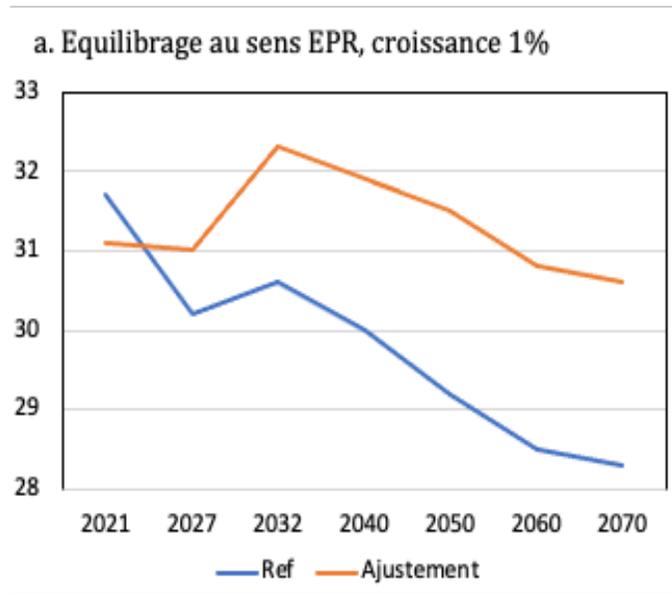
Avec application éventuellement différentielle selon le niveau de retraite

## **Travaux à lancer ou relancer sur le sujet ?**

# HAUSSE DU PRÉLÈVEMENT : QUELLE AMPLEUR ?

Trajectoires de départ dépendent de la convention comptable et de l'hypothèses de croissance, trajectoires cibles ne dépendent que de l'hypothèse de croissance

Selon le cas, un supplément à trouver compris entre 1 et 2 points de masse salariale à 2032, entre 0 et 4 à long terme



## HAUSSE DU PRÉLÈVEMENT : MODALITÉS (1)

**A apport donné de l'Etat, il s'agit forcément de cotisations sociales ou d'un surcroît de CSG**

D'autres formes de prélèvement relèveraient en effet du budget de l'Etat

**En l'état, décret de création du CSR exclut qu'il propose un taux global de cotisations au-dessus de 28%, pour le cas-type de salarié non-cadre du privé, niveau déjà atteint**

**N'interdit pas pour autant d'évoquer cette piste, si consensus pour payer le coût d'un statu quo sur âge et niveau de la retraite**

**On sait cependant que**

Soit ces cotisations viennent en déduction du salaire net, ce qui n'est pas forcément opportun dans une phase où le niveau de vie des actifs devrait déjà souffrir du ralentissement de la croissance

Soit ces cotisations accroissent le coût du travail avec risques induits sur l'emploi, surtout des moins qualifiés

Sauf à faire jouer la compensation par les allègements de charge, mais ce qui revient in fine à une prise en charge par le budget de l'Etat

## HAUSSE DU PRÉLÈVEMENT : MODALITÉS (2)

**Même si on reste dans l'enveloppe des 28 %, question de la répartition entre base et complémentaires, si les secondes deviennent excédentaires**

**Problème d'articulation entre ces deux étages ne se limite d'ailleurs pas à la question des contributions**

Des mesures d'âge prises sur l'un des deux étages impactent potentiellement l'autre étage

Et une politique de niveau des pensions trop restrictive sur un des deux étages reporte sur l'autre étage le soin d'assurer un niveau global de pensions suffisant.

**A replacer dans une réflexion d'ensemble sur la structure du système et la logique de son financement**

Incluant l'évolution du degré de prise en charge par le budget de l'Etat et ce qu'il implique en termes de perte du lien entre droits et effort contributif

# UNE QUESTION TRANSVERSALE QUI RESSORT DE TOUT CE QUI PRÉCÈDE: LA CONTRIBUTION DES RETRAITES À LA REDISTRIBUTION VERTICALE

## **Quel que soit l'instrument, d'importants enjeux de répartition de l'effort**

Entre régimes

Entre individus à l'intérieur des régimes

Entre cotisations et autres types de ressources

## **Pose la question de la dimension redistributive verticale du système de retraite, pas seulement intergénérationnelle**

Va se poser d'autant plus que croissance se devra d'être sobre et donc lente

A fortiori si doit s'accompagner d'un creusement des inégalités primaires de pouvoir d'achat

## **Tout ceci est évidemment encore plus difficile à gérer dans un système qui reste complexe et éclaté**

Peut-on aborder ce sujet dans un esprit reprenant une partie des intentions du projet de Régime universel ?

## 4. SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

# SYNTHÈSE DE L'AVIS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ (1)

**Message d'un plafonnement et d'un éventuel repli des dépenses reste valide mais sur des niveaux plus élevés que prévu dans les précédentes projections**

Avec des déficits creusés d'autant, quelle que soit la convention EEC ou EPR qui est retenue

**Un équilibre est à retrouver au sens de l'une ou l'autre de ces conventions, ou d'une convention intermédiaire**

Auquel serait éventuellement associé un besoin de redéploiement du budget de l'Etat vers celui de la sécurité sociale

**Le choix de la cible, de ce fait, ne concerne donc pas que la retraite, mais l'équilibre global des finances publiques : c'est un choix d'arbitrage entre différentes catégories de dépenses publiques**

## SYNTHÈSE DE L'AVIS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ (2)

**Sans se prononcer de manière ferme sur la cible d'équilibre à atteindre ni sur l'arbitrage entre âge, niveau des retraites et taux de cotisation, le comité recommande que soient placés, au centre de la réflexion**

a) Pour ce qui est de l'âge de la retraite, la question du dosage entre relèvement de l'âge minimal et de la durée nécessaire à l'atteinte du taux plein, ainsi que les mesures compensatrices visant à en atténuer les effets pour les catégories les plus exposées. Il soulève également l'idée d'une conditionalité aux gains d'espérance de vie

b) La question de l'indexation des pensions ou, plus largement, celle du partage de la réponse aux chocs de croissance entre les différentes catégories d'actifs et les différentes catégories de retraités

c) La question de la structure de financement des retraites, compte tenu de l'hétérogénéité des perspectives entre régimes

.

## SYNTHÈSE DE L'AVIS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ (3)

**D'un point de vue plus technique, invite à revoir la procédure d'articulation des hypothèses de court et long terme, pour renforcer la crédibilité des projections**

Et que ce point fasse éventuellement l'objet d'un réexamen pour les projections qui viennent d'être publiées, pour un constat permettant de mieux évaluer l'ampleur des défis de court-moyen terme

**Il rappelle par ailleurs que l'éclatement et la complexité du système actuel restent des problèmes importants dont le traitement doit rester à l'agenda, même s'il est conscient des difficultés à y remédier**

## LES REACTIONS DU JURY CITOYEN

**Interrogations sur son rôle et son fonctionnement, sur l'impact réel de sa consultation**

**Concernant l'âge de la retraite** : importance des mesures d'accompagnement, rôle de la formation, proposition de surcote dégressive

**Sur le financement** : harmonisation des efforts contributifs, élargissements d'assiette, recours à la fiscalité n'est pas à exclure

**Sur le niveau de vie relatif des retraités** : question des petites retraites, demande de parallélisme entre évolution des retraites et des salaires

**Inégalités** : demande de davantage d'éléments de constat, intégrant patrimoine, inégalités de santé

**Question de l'hétérogénéité des règles d'indexation base-complémentaire et de ce fait, entre public et privé**

**Défaut de lisibilité du système**

MERCI DE VOTRE ATTENTION

[www.csr-retraites.fr](http://www.csr-retraites.fr)