

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 20 avril 2023 à 10h00

« Préparation du rapport de juin 2023 et de l'exercice de projections tous régimes »

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

Note de présentation générale

Cette séance était consacrée à la préparation du rapport annuel de 2023 et à celle de l'exercice complet de projection tous régimes qui devrait débiter à partir de l'automne 2023. Cet exercice servira de base au rapport annuel de juin 2024 et à la publication d'un rapport thématique en juillet 2024.

Sept points étaient soumis à l'arbitrage des membres du COR : ils concernent la construction des scénarios macroéconomiques (taux de chômage et date d'atteinte des cibles), le choix des hypothèses relatives à la fonction publique, la convention à retenir pour mesurer les ressources des régimes équilibrés et la structure du rapport du COR. Les deux derniers points sont des points d'information sur la méthode pour évaluer la situation patrimoniale du système de retraite et sur l'organisation de l'exercice complet de projection.

1. Points soumis à l'arbitrage des membres du COR

1.1 La construction des scénarios macroéconomiques (document n° 2)

- ❶ Concernant la cible de taux de chômage à retenir pour le long terme sera conditionnelle au taux de chômage atteint à la fin du programme de stabilité :
- Si le taux de chômage atteint un niveau inférieur ou égal à 6 % la dernière année couverte par le programme de stabilité (Pstab), la cible de chômage retenue serait de 4,5 % (5 % à partir du rapport de 2024, voir le point 2).
 - Si le taux de chômage est strictement supérieur à 6 % la dernière année du Pstab, la cible de taux de chômage retenue serait de 7 %.

Cette proposition a été adoptée par les membres du COR. Compte tenu du taux de chômage de fin de programme de stabilité 2023-2027, les scénarios seront construits avec une cible de long terme de 4,5 % pour le rapport de 2023.

Dans le rapport annuel de 2022, les projections reposaient sur une hypothèse de chômage de 7 % à partir de 2032, alors que le taux de chômage prévu par le gouvernement dans le programme de stabilité 2022-2027 était de 5 % en 2027. Du fait de la méthode de raccordement, l'emploi diminuait et la croissance apparaissait fortement déprimée sur la période de raccordement entre 2028 et 2032. Il s'agissait là d'un artefact statistique : rien ne permettait d'anticiper une conjoncture aussi dégradée sur la période 2028-2032. Cette rupture nette de tendance observée dans le dernier rapport annuel du COR amène ainsi à s'interroger sur le taux de chômage à retenir à la date d'atteinte des cibles pour le rapport annuel de juin prochain afin de limiter à l'avenir de tel biais méthodologique. Dans le cadre de l'étude d'impact du projet de loi concernant la réforme des retraites, le gouvernement a d'ailleurs retenu le scénario couplant une cible de taux de chômage à 4,5 % avec une évolution de la productivité horaire du travail à 1% sur le long terme.

② Pour l'exercice complet de projection publié en 2024, le taux de chômage cible serait de 5 % et non plus 4,5 %. L'hypothèse de 7 % et une variante de 10 % seraient également conservées.

Cette proposition a été adoptée par les membres du COR.

Cette nouvelle cible de 5 %, si elle a l'inconvénient de ne plus permettre les comparaisons avec les précédents rapports du COR, correspond à une situation de « plein emploi » du point de vue du gouvernement.

③ Dans le cadre du prochain exercice complet (rapport de 2024), il est également proposé de repousser la date d'atteinte des cibles de chômage et de productivité de 2032 à 2040.

Cette proposition a été adoptée par les membres du COR.

Depuis l'exercice de 2017, la date d'atteinte des cibles est fixée à 2032 quelle que soit l'hypothèse de taux de chômage et de croissance de la productivité étudiée. En parallèle, le nombre d'années couvert par le programme de stabilité est variable selon les années. Ainsi, la période de raccordement était de 12 ans en 2017 mais plus que de 5 ans en 2022. Cette très courte durée est susceptible de faire apparaître des ruptures prononcées de tendances. Afin de limiter de tels effets, il s'avère nécessaire pour les futurs exercices de projection de décaler la date d'atteinte des cibles afin d'allonger la période de raccordement et d'avoir une date d'atteinte des cibles suffisamment lointaine pour couvrir plusieurs exercices de projection.

1.2 Les hypothèses relatives à la fonction publique (document n° 3)

④ Après la période couverte par les hypothèses de la direction du Budget, il est proposé de retenir, à titre conventionnel, une évolution des effectifs du régime de la fonction publique de l'État (hors La Poste et Orange) et de la CNRACL similaire à celle de la population active (avec pour plafond d'évolution une stabilité des effectifs).

Cette proposition a été adoptée par les membres du COR.

Dans les rapports annuels du COR, les hypothèses d'effectif sont fixées à court terme, *i.e.* avant 2032, en fonction des indications fournies par la direction du Budget, qui retient une stabilité des effectifs de titulaires des trois fonctions publiques (hors La Poste et Orange). À long terme, les hypothèses conventionnelles du COR étaient fondées sur (1) une stabilité des effectifs des fonctionnaires de l'État hors La Poste et Orange et (2) une évolution des fonctionnaires relevant de la CNRACL similaire à celle de la population active globale. Ces deux hypothèses combinées avaient pour conséquence depuis la révision des hypothèses de population active intervenue en 2022 une hausse de la part des fonctionnaires de l'État dans la population en emploi à partir de 2043. Avec cette proposition, la part des fonctionnaires resterait stable après cette date.

⑤ Une variante illustrative où, dès 2024, les rémunérations de fonctionnaires évoluent parallèlement à celle du secteur privé serait également présentée. L'hypothèse centrale d'évolution de la rémunération des fonctionnaires resterait celle fournie par la DB.

Cette proposition a été adoptée par les membres du COR.

Les hypothèses de la direction du Budget sur les rémunérations dans la fonction publique pour le moyen terme (2037) sont particulièrement contenues (diminution en termes réels du SMPT fonctionnaire, décrochage de la rémunération des fonctionnaires par rapport aux rémunérations dans le privé), ce qui a des effets directs sur la projection de la situation financière du système de retraite. L'introduction d'une telle variante permettrait de mesurer l'effet sur le système de retraite d'une évolution des rémunérations des fonctionnaires moins exigeante que celle retenue dans le scénario central.

1.3 La convention à retenir pour projeter les ressources des régimes équilibrés par l'État (document n° 4)

⑥ Les ressources et le solde du système de retraite seraient présentés selon la seule convention EPR. La présentation du solde serait complétée par une décomposition de son évolution entre dépenses et ressources.

Cette proposition a été adoptée par les membres du COR. La convention EEC sera néanmoins présentée en annexe du rapport.

La multiplication des conventions s'ajoute à l'incertitude existante sur les scénarios économiques et démographiques projetés et rend difficile le diagnostic sur le système de retraite. Ne plus retenir qu'une seule convention répond donc à un besoin de lisibilité. La convention EPR présente dans ce cadre l'avantage de refléter la législation actuelle du système de retraite (comptes de la Sécurité sociale lois de financement de la sécurité sociale) alors que la convention EEC n'était présentée qu'à titre illustratif afin d'estimer les ressources que l'État pouvait redéployer à terme vers d'autres politiques économiques (sans en préjuger l'utilisation).

À travers cette proposition de ne retenir en présentation que la seule convention EPR il ne s'agit pas de défendre que cette convention est plus « vraie » que d'autres (la convention EPR postule que certains régimes sont systématiquement à l'équilibre). L'objectif est avant tout de gagner en lisibilité sur les messages du rapport tout en explicitant les mécanismes à l'œuvre dans l'évolution du solde (effets respectifs des dépenses et des ressources).

La diminution des apports de l'État au financement du système de retraite, que permettait de mettre en exergue la convention EEC dans le dernier rapport du COR, apparaîtra de manière simple et visible dans la décomposition du solde en convention EPR à travers la part de la dégradation du solde liée aux recettes.

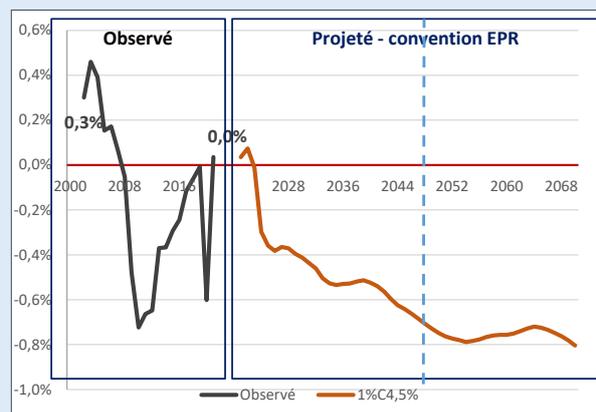
1.4 La présentation des résultats dans le rapport annuel de 2024 (document n° 5)

⑦ La présentation habituelle (dépenses, ressources et solde en part de PIB) serait conservée pour le rapport 2023 (ensemble du rapport et synthèse), en distinguant néanmoins dans un chapitre dédié le solde du système de retraite (qui ne serait plus présenté dans le même chapitre que les ressources).

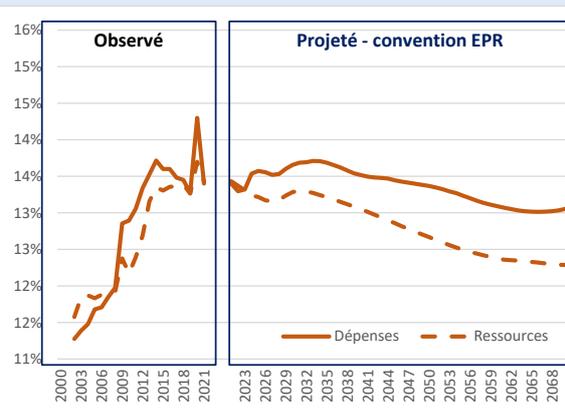
Cette proposition a été adoptée par les membres du COR. Les dépenses, ressources et solde du système de retraite en part de PIB seront présentés conjointement en tête de la synthèse, selon la représentation graphique suivante (réalisée à partir des données du rapport de 2022).

Solde, dépenses et ressources du système de retraite en part de PIB Illustration sur le scénario 1,0% (chômage 4,5 %) de 2022

Solde du système de retraite en part de PIB



Part des ressources et des dépenses de retraite dans le PIB



Source : projections COR, 2022

Cet ordre dans la présentation des résultats trouve sa justification dans le fait que la part des dépenses de retraite dans le PIB est un indicateur déterminant pour évaluer la soutenabilité financière du système de retraite puisqu'il permet d'exprimer, de manière globale et synthétique, le niveau des prélèvements qu'il faut opérer sur la richesse produite par les actifs pour assurer l'équilibre du système de retraite à législation constante. En revanche, comme le système de retraite est financé par d'autres ressources que les cotisations, notamment des transferts de l'État par nature discrétionnaires, le calcul des ressources, et par-là même du solde retraite en projection, est susceptible de faire débat, notamment à travers la manière dont il faut appréhender l'évolution des contributions de l'État pour les régimes qu'il équilibre. Enfin, d'un point de vue logique, il semble plus pertinent d'analyser les parties avant le tout.

Par rapport à septembre 2022, les projections intégreront en outre les effets de la réforme des retraites mise en œuvre à compter de septembre 2023. Les conséquences financières de la réforme et certains résultats complémentaires à l'étude d'impact (notamment effets sur la pension cumulée) seront également détaillés.

2. Points d'information

2.1 La situation patrimoniale du système de retraite

Chaque année l'Insee publie le patrimoine économique net de la France. Ce dernier s'élevait fin 2021 à 18 906 milliards d'euros en France, soit 9,4 fois le produit intérieur net de l'année, dont 375 milliards étaient détenues par les administrations publiques. Par ailleurs, le COR publie également dans le cadre de son rapport annuel la situation patrimoniale du système de retraite, qui correspond à la somme des réserves détenues par les régimes obligatoires et le FRR, diminuée de l'estimation de la dette détenue par la Cades et attribuée au système de retraite (**document n° 6**).

En tant qu'administrations de sécurité sociale (Asso), les régimes de retraite obligatoires font partie des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale. Leurs réserves et leurs dettes (au passif de leurs bilans annuels) sont donc inclus dans le patrimoine économique national à ce titre. Au total, la situation patrimoniale nette du système de retraite (régimes en répartition + régimes obligatoires en capitalisation + FRR – dette Cades attribuée à la retraite) s'élevait à 176 Md€ fin 2021.

L'étude des méthodologies utilisées par l'Insee et le SG-COR montrent que les deux estimations sont cohérentes entre elles tant au niveau de la valorisation (valeur de marché) que du champ étudié. Quelques différences subsistent, notamment dans la valorisation de la dette de la Cades (valeur comptable pour le SG-COR contre valeur de marché pour la comptabilité nationale) ou l'estimation en valeur de marché des actifs (unité par unité pour les réserves contre application de taux de valorisations moyens pour le patrimoine national). En outre, le SG-COR rapporte traditionnellement les réserves des régimes de retraite au PIB alors que l'Insee rapporte le patrimoine national au produit intérieur net (PIN), qui tient compte de l'état d'usure et d'obsolescence du capital. Le patrimoine net des administrations publiques représentait ainsi 0,2 année de PIN fin 2021, dont 0,1 pour les régimes de retraite en répartition (net de la dette Cades) et le FRR. Dit autrement, les réserves des régimes de retraite constituaient pratiquement la moitié du patrimoine net des administrations publiques.

2.2 L'organisation de l'exercice de projection tous régimes de 2023-2024

À l'occasion de la parution des nouvelles projections démographiques et de population active de l'Insee, le rapport annuel de juin 2024 se basera sur un exercice complet de projections associant pratiquement l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires. Il s'agit d'un exercice lourd – à la fois pour les régimes et les administrations qui sont sollicités pour effectuer de nombreuses projections et pour le secrétariat général du Conseil, qui en assure la coordination et la synthèse – et qui ne peut donc être réalisé tous les ans. Outre le rapport de juin, le COR produira en juillet 2024 un rapport thématique permettant d'exposer plus en détail – notamment régime par régime – les résultats de cet exercice complet.

Les projections seront réalisées à législation constante et intégreront toutes les modifications législatives et réglementaires intervenues fin 2023-début 2024. Elles comprendront ainsi les différentes mesures liées à la réforme des retraites de 2023.

Le tableau suivant résume les scénarios et variantes qui seront étudiés lors de cet exercice.

Scénarios et variantes réalisés pour les rapports du COR de juin et juillet 2024

Scénarios et variantes	Croissance annuelle de la productivité				Taux de chômage
	0,7%	1,0%	1,3%	1,6%	
Scénarios	X	X	X	X	7%
Scénarios	X	X	X	X	5%
Variante économique					
Taux de chômage	X				10,0%
Variantes démographiques					
Population jeune				X	5%
Population âgée	X				7%
Variante régimes					
Rémunérations dans la fonction publique		X			7%
Variante indexation sur les salaires – ratio démographique					
Droits et pensions	X			X	5% / 7%
Droits uniquement	X			X	5% / 7%