

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 »

<b>Document n° 4</b>
----------------------

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

**Quelle convention retenir pour projeter les ressources des régimes  
équilibrés par l'État ?**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## **Quelle convention retenir pour projeter les ressources des régimes équilibrés par l'État ?**

La soutenabilité du système de retraites peut s'apprécier à l'aide de la part des dépenses de retraite dans le PIB<sup>1</sup>, mais également à travers des indicateurs de soldes. Ces derniers sont les plus abondamment commentés et semblent plus simples à interpréter, en raison du point de référence naturel que constitue l'équilibre budgétaire entre dépenses et recettes. Mais comme le système de retraite n'est pas uniquement financé par les cotisations, ces indicateurs ont pour inconvénient majeur de reposer sur des conventions concernant l'évolution des ressources, notamment pour prendre en compte les transferts discrétionnaires de l'État servant à équilibrer certains régimes.

Ce document revient sur les conventions traditionnellement retenues par le COR, et pour des raisons pédagogiques il propose de se limiter à la convention EPR (Équilibre Permanent des Régimes) pour le prochain rapport, au lieu des deux qui étaient utilisées dans le rapport de septembre 2022. La convention EPR calibre la contribution de l'État de manière à équilibrer les régimes année après année, conformément aux règles qui prévalent pour l'élaboration des lois financières. 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, serait abandonnée, au profit toutefois d'une décomposition de l'évolution de la part du solde du système de retraite dans le PIB entre évolution des ressources et des dépenses, qui apporterait une information similaire. La suppression de la convention TCC (Taux de Cotisation Constant) avait déjà été décidée par les membres avant le rapport précédent en conformité avec l'avis du CSR, en raison de sa dépendance aux hypothèses retenues sur la fonction publique.

### **1. Pourquoi le COR a-t-il historiquement présenté trois conventions pour calculer le solde ?**

Bien que fondé sur une logique de répartition, le système de retraite français ne correspond que partiellement au modèle type du système uniquement financé par les cotisations des actifs en emploi, prélevées sur leurs salaires bruts selon un taux de cotisation déterminé. Dans ce cas limite, les dépenses et les ressources du système de retraite sont facilement projetées une fois les hypothèses démographiques et économiques arrêtées. 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 est stable. L'évolution du solde qui en résulte (écart entre les ressources et les dépenses) ne reflète alors que l'évolution de la part des dépenses de retraite dans le PIB.

---

<sup>1</sup> Cette part indique 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. Si cette part diminue, le système est plus aisément soutenable ; l'effort à exiger des actifs est réduit. Si cette part augmente, le système est plus difficilement soutenable, l'effort à exiger des actifs augmente.

Le système de retraite français diffère de ce modèle type, notamment en raison des contributions et subventions d'équilibre discrétionnaires, payées par l'État pour assurer la solvabilité en dernier ressort de certains régimes. Plus précisément, 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 viennent financer le système de retraite : 12 % 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'État 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 9 % 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 compenser les exonérations de cotisations sur les bas salaires, les dépenses liées à certains dispositifs de solidarité ou encore la démographie très défavorable de certains régimes (agriculteurs exploitants par exemple).

Afin de définir la manière dont l'État contribuerait au financement du système en projection, le COR présentait dans ses rapports précédents 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) où la contribution de l'État est calibrée de manière à équilibrer le régime de la fonction publique d'Etat année après année.

Malgré leur complémentarité, ces trois conventions conduisaient 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, il est proposé de simplifier le diagnostic en privilégiant une seule approche du solde.

Il faut préciser que quelle que soit la convention adoptée, 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 des 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 dépenses.

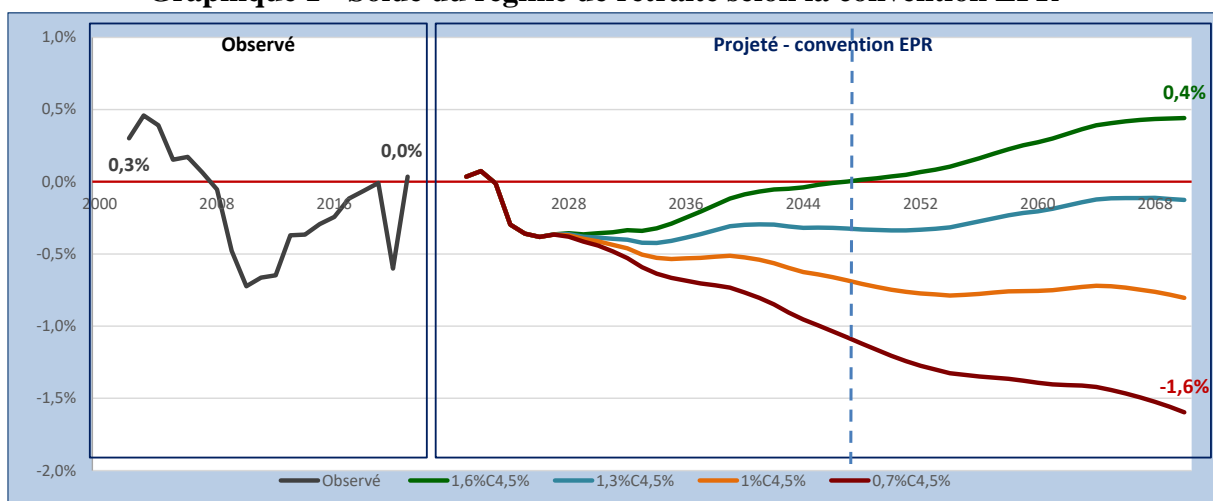
## 2. Il est proposé aux membres du COR une nouvelle présentation du solde mobilisant la seule convention EPR, mais prévoyant une décomposition de l'évolution de ce solde financier entre effets liés aux dépenses et aux recettes.

Ce document propose de ne faire figurer, dans le rapport du COR, que le solde évalué dans la convention EPR. Cette dernière consiste à ajuster sur leurs dépenses, le niveau des ressources du régime des retraites de l'État et des autres régimes spéciaux qui, conformément à la réglementation actuelle, ont vocation à être équilibrés par des cotisations implicites de l'État ou par des subventions.

Cette convention n'est pas spécifique au COR, elle est celle retenue pour présenter les comptes dans le cadre de la Commission des comptes de la Sécurité sociale ou celle qui sert de base aux débats parlementaires des lois de financement de la sécurité sociale. Elle est calculée et présentée dans tous les rapports annuels depuis 2015.

La convention EPR présente donc l'avantage de refléter la législation actuelle du système de retraite. Toutefois, elle rend l'indicateur de solde indifférent à l'évolution propre aux régimes équilibrés financièrement par l'État, qui représentent 28 % des dépenses de l'ensemble du système de retraite. Ces régimes sont en effet par construction en permanence à l'équilibre en appliquant cette règle. Comme le note le CSR, cette convention a « 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. »

**Graphique 1 - Solde du régime de retraite selon la convention EPR**



Source : COR, 2022.

Si, par définition, le solde est équilibré à partir du moment où la part des dépenses (dépenses/PIB) est égale à la part des ressources (ressources/PIB), l'interprétation d'un même niveau de solde EPR diffère selon que l'évolution (une dégradation par exemple), s'explique par une variation des ressources (qui diminueraient) ou des dépenses (qui augmenteraient). Autrement dit, si le taux de prélèvement était stable, le solde ne dépendrait que de la part des dépenses. Mais en pratique, le COR observe depuis plusieurs années une diminution de la part des ressources en projection, pour trois raisons :

1/ Premièrement, à cause d'une diminution des dépenses liées aux régimes équilibrés : dans le régime des fonctionnaires de l'État et les autres régimes spéciaux, les prélèvements sont ajustés à la dépense car ces régimes sont à l'équilibre selon la loi ; la diminution des ressources est mécaniquement liée au fait que les dépenses de ces régimes diminuent en proportion du PIB, pour des raisons démographiques ou en raison de l'extinction de certains de ces régimes.

2/ Deuxièmement, en raison de la baisse des rémunérations relatives des fonctionnaires en comparaison des salariés du privé, en particulier dans les fonctions publiques hospitalière et territoriale. Le taux de cotisation CNRACL (41%) étant supérieur à ceux des autres régimes, la diminution de la part de rémunération CNRACL dans l'ensemble des rémunérations implique ainsi une réduction des ressources par effet de structure<sup>2</sup>.

3/ Troisièmement, la réduction du chômage et de la natalité diminue d'autant les contributions de la branche famille et de l'Unédic au système de retraite ; ces contributions faisant partie de ses ressources.

La convention EEC était utilisée pour assurer une meilleure compréhension de l'évolution du solde : en postulant, un effort de l'État constant, elle permettait de calculer un solde purgé de l'effet 1 décrit ci-dessus. Toutefois, elle pouvait être interprétée comme normative sur la manière dont l'État devrait utiliser les économies qu'il va enregistrer du fait de la diminution en part de PIB des dépenses de retraite des régimes dont il assure l'équilibre. Bien évidemment, il n'appartient pas au COR de décider de l'utilisation de cette « marge de manœuvre ».

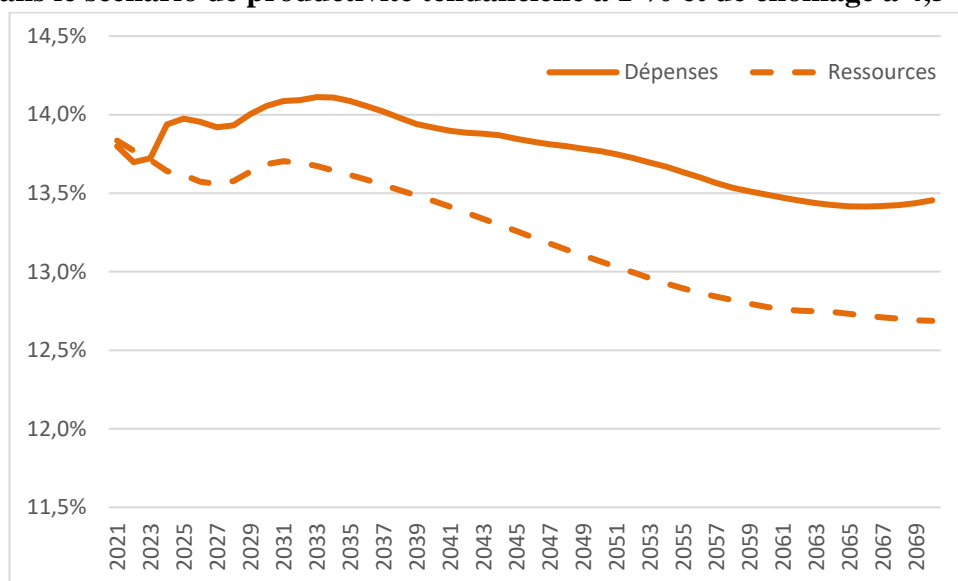
Pour éviter toute mauvaise interprétation, il est possible, sans recourir à la convention EEC, de satisfaire aux mêmes objectifs « pédagogiques » et de mettre en évidence les rôles respectifs de l'évolution des ressources et des dépenses dans l'évolution du solde<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Dans cette optique, afin d'illustrer la sensibilité des résultats financiers à cet effet, il est d'ailleurs proposé aux membres du COR une variante sur la rémunération des fonctionnaires où le traitement indiciaire moyen évoluerait comme la rémunération moyenne par tête de l'économie (*cf.* le **document n° 3** de la présente séance).

<sup>3</sup> Tableaux et graphiques établis sur la base des données utilisées dans le dernier rapport du COR de septembre 2022.

**Graphique 2 - Évolution des dépenses et ressources liées aux retraites en part du PIB, dans le scénario de productivité tendancielle à 1 % et de chômage à 4,5 %)**



Source : COR, 2022 et préparation du rapport 2023.

À travers cette proposition de ne retenir en présentation que la seule convention EPR, et de la coupler à une décomposition recettes/dépenses, 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, en part de la richesse nationale).

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.