

COMITÉ DE SUIVI DES RETRAITES  
**AVIS DE 2023**

Présentation au Conseil d'orientation des retraites  
21-09-2023

## RAPPEL DES INDICATEURS SUIVIS PAR LE CSR

Objectifs	Indicateurs	Horizon de suivi
I : Versement de pensions en rapport avec les revenus d'activité	Taux de remplacement d'un salarié non-cadre du secteur privé, à carrière complète et de salaire égal à la moyenne du 1 <sup>er</sup> tiers de la distribution, projeté sur 10 ans	10 ans
II : Traitement équitable des assurés au regard de la durée de la retraite et du montant de pension	Durée moyenne de versement de la pension, projetée sur 25 ans	25 ans
	Taux de remplacement pour un agent sédentaire de catégorie B de la FP	10 ans
III : Solidarité intra et intergénérationnelle	Rapport entre les déciles de pension (ens. et H/F) et la pension moyenne globale	Période courante
	Niveau de vie des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population	
IV : Perennité financière	Soldes comptables, dans le cadre macroéconomique prévu par le programme de stabilité	25 ans

### Deux nouvelles missions fixées par la réforme de 2023

Suivi de l'objectif d'un taux de remplacement supérieur ou égal à 85 % du SMIC

Une évaluation complète de la réforme d'ici 2027

# PLAN DE LA PRÉSENTATION

**Retour sur les messages de l'avis de 2022**

**Examen des indicateurs 2023**

Adéquation et équité des pensions

Equilibre financier

**Principaux messages d'ensemble**

Remise en perspective générale

Nouveaux débats sur le calcul des soldes

Comment fluidifier les équilibres futurs ?

**RETOUR SUR 2022**

# QUE DISAIENT LES INDICATEURS DE SOLDE ?

## **En 2022, premier recentrage sur les indicateurs EEC et EPR**

Après élimination d'un indicateur TCC définitivement trop problématique

Il générait une incohérence entre messages pour le système de retraite pris isolément et le déficit des APU prises dans leur ensemble.

## **Convention EEC était plus favorable que la convention EPR**

En 2021, suggérait retour assez rapide à l'équilibre puis des excédents

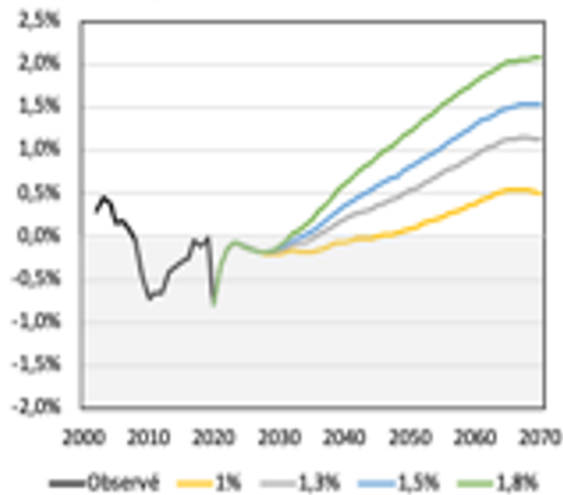
Mais en supposant redéploiement des économies permises par reflux attendu des dépenses de retraite des fonctionnaires

## **Cette dernière hypothèse était de moins en moins réaliste au vu de la situation générale des finances publiques**

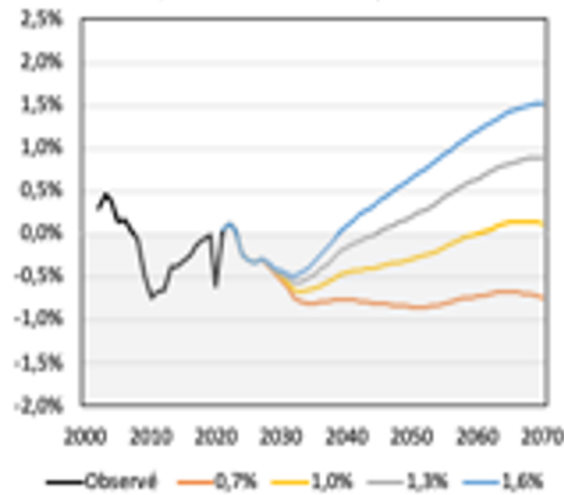
Au demeurant, dans la projection de 2022, même cette convention EEC faisait ressortir un risque de déficits durables, y compris en chômage bas

# LES SOLDES DANS LES PROJECTIONS COR DE 2021 ET 2022

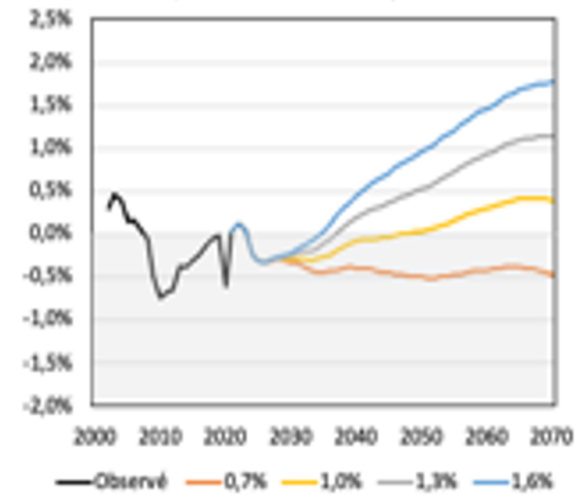
a - EEC - Projection 2021



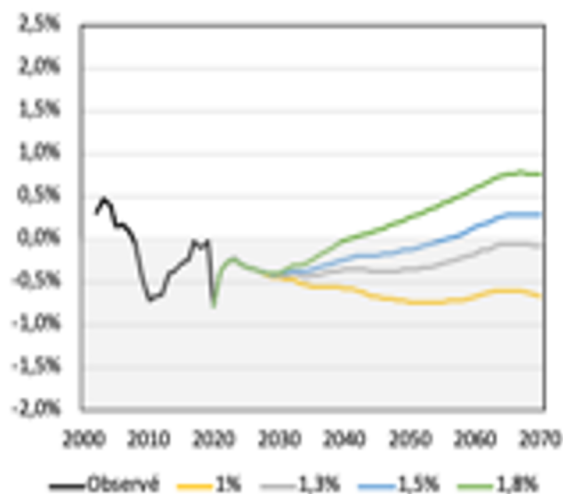
b - EEC - Projection 2022, chômage 7 %



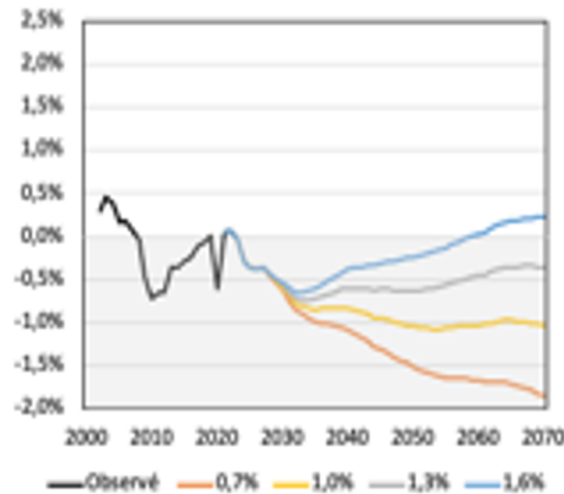
b' - EEC - Projection 2022, chômage 4,5 %



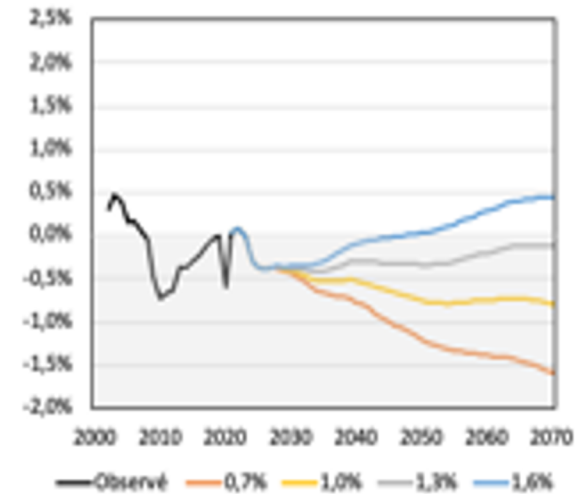
c - EPR - Projection 2021



d - EPR - Projection 2022, chômage 7 %



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



# PISTES DE RÉÉQUILIBRAGE

**Invitait à mesures de rééquilibrage, mais lesquelles ?**

**Effort contributif**

Pas exclu par principe mais plafonné par la loi de 2014

**Baisse ou freinage du pouvoir d'achat des pensions en cours de service**

Déjà très sollicitées lors du quinquennat précédent

**Restaient les deux modalités d'action sur l'âge de départ**

Relèvement de l'âge d'ouverture des droits

Ou de la durée de cotisation requise pour le taux plein

**Comité avait passé en revue les propriétés de ces deux instruments**

Effets financiers plus rapides mais moins durables pour le premier : retraites plus tardives mais plus élevées en régime permanent

Des effets plutôt antiredistributifs pour le premier, mais il y en avait aussi pour le second

Si panachage des deux instruments, il fallait des mesures protectrices ou compensatrices pour les catégories moins favorisées

# EXAMEN DES INDICATEURS 2023



# QUELS ONT ÉTÉ LES EFFETS DE LA RÉFORME ?

## **Un diagnostic qui reste incomplet**

Déjà beaucoup d'éléments fournis dans le nouveau rapport du COR

Mais un certain nombre d'interrogations

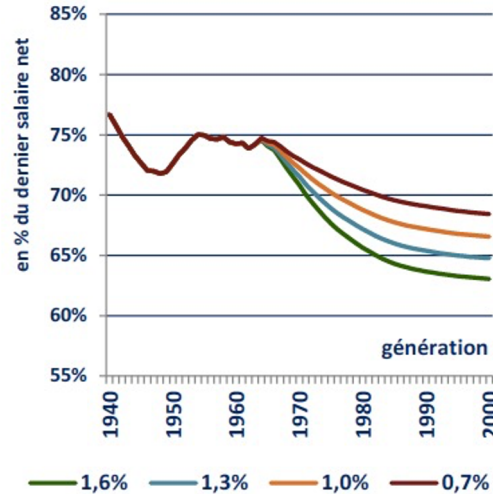
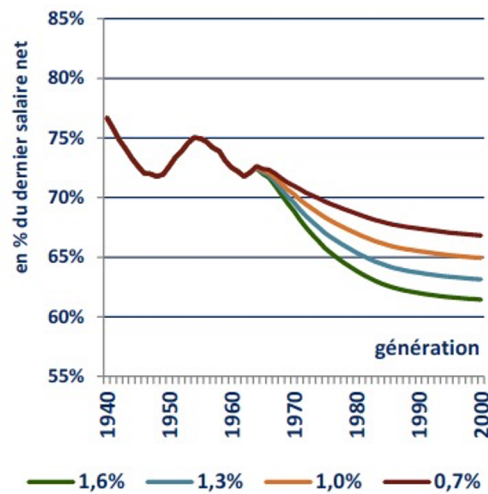
**Examen non limité aux indicateurs du décret CSR, car besoin de regards plus systématiques**

# TAUX DE REMPLACEMENT DU SALARIÉ NON CADRE

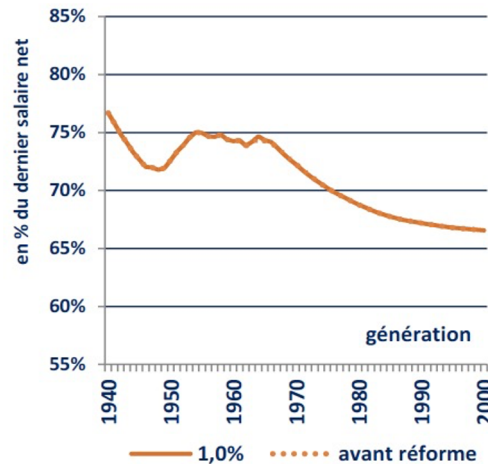
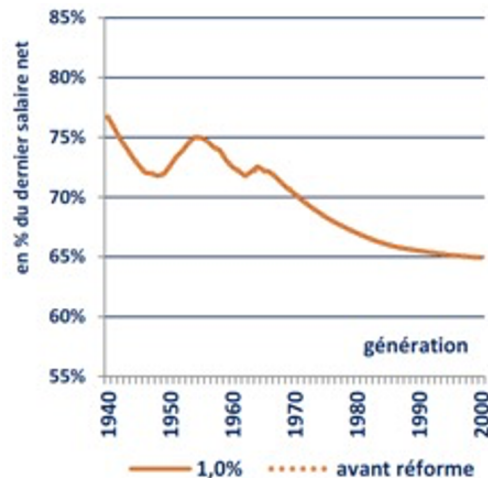
Après réforme, selon hypothèse de croissance

Avec coeff solidarité ARRCO

Sans coeff de solidarité



Avec ou sans réforme, hypothèse de croissance 1%



Impact quasi-nul de la réforme

Reste en général supérieur au seuil de 66 % prévu par décret

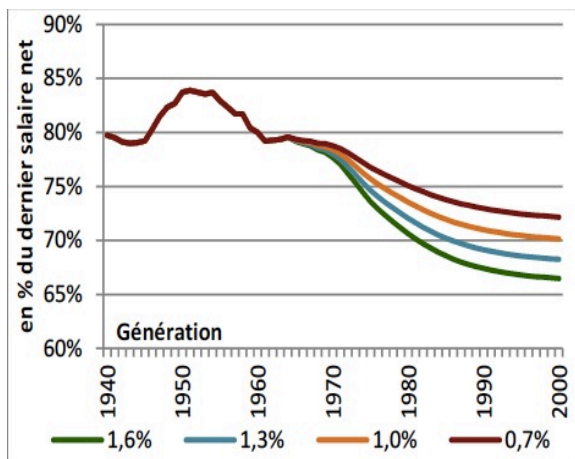
Toujours la même dépendance aux hypothèses de croissance

La question du coefficient de solidarité ARRCO-AGIRC

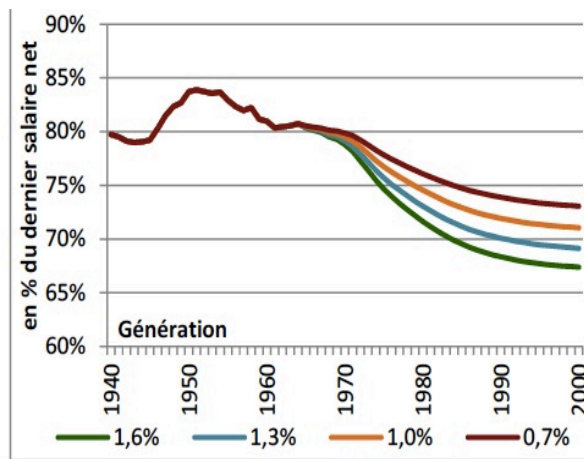
# NOUVEL OBJECTIF D'UN TAUX DE REMPLACEMENT SUPÉRIEUR OU ÉGAL À 85 % DU SMIC

Avant réforme, selon hypothèse de croissance

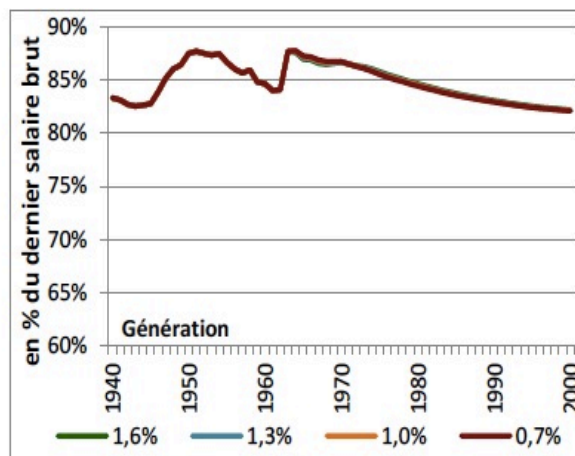
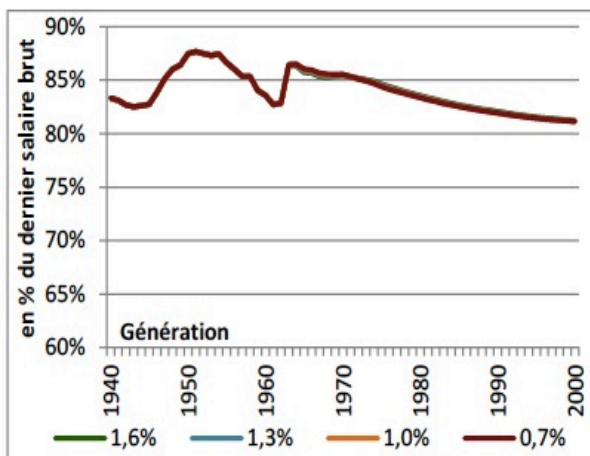
Avec coeff solidarité ARRCO



Sans coeff de solidarité



Après réforme, selon hypothèse de croissance



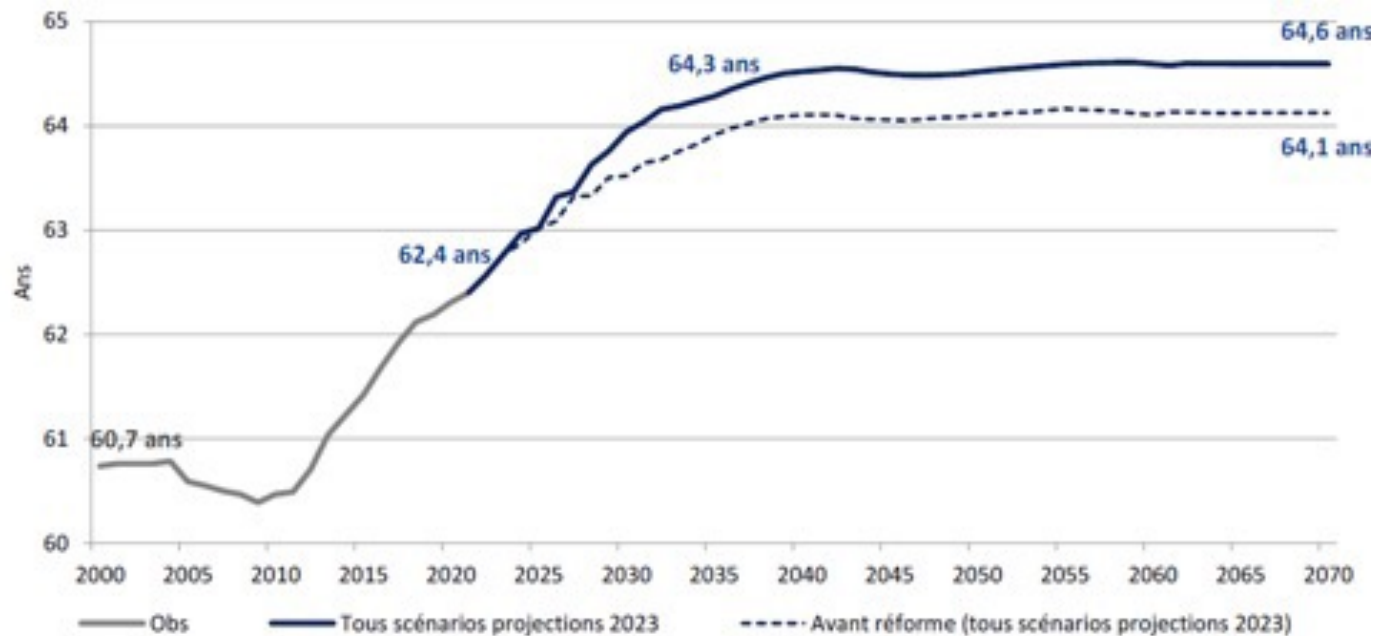
Suivi basé sur cas-type de salarié à carrière complète toujours rémunéré au SMIC

Objectif respecté à moyen terme suite à la réforme, quelle que soit l'hypothèse de croissance

Problème néanmoins, à terme, de coordination base/complémentaire

# DURÉE DE LA RETRAITE

## (1) EVOLUTION DE L'ÂGE MOYEN

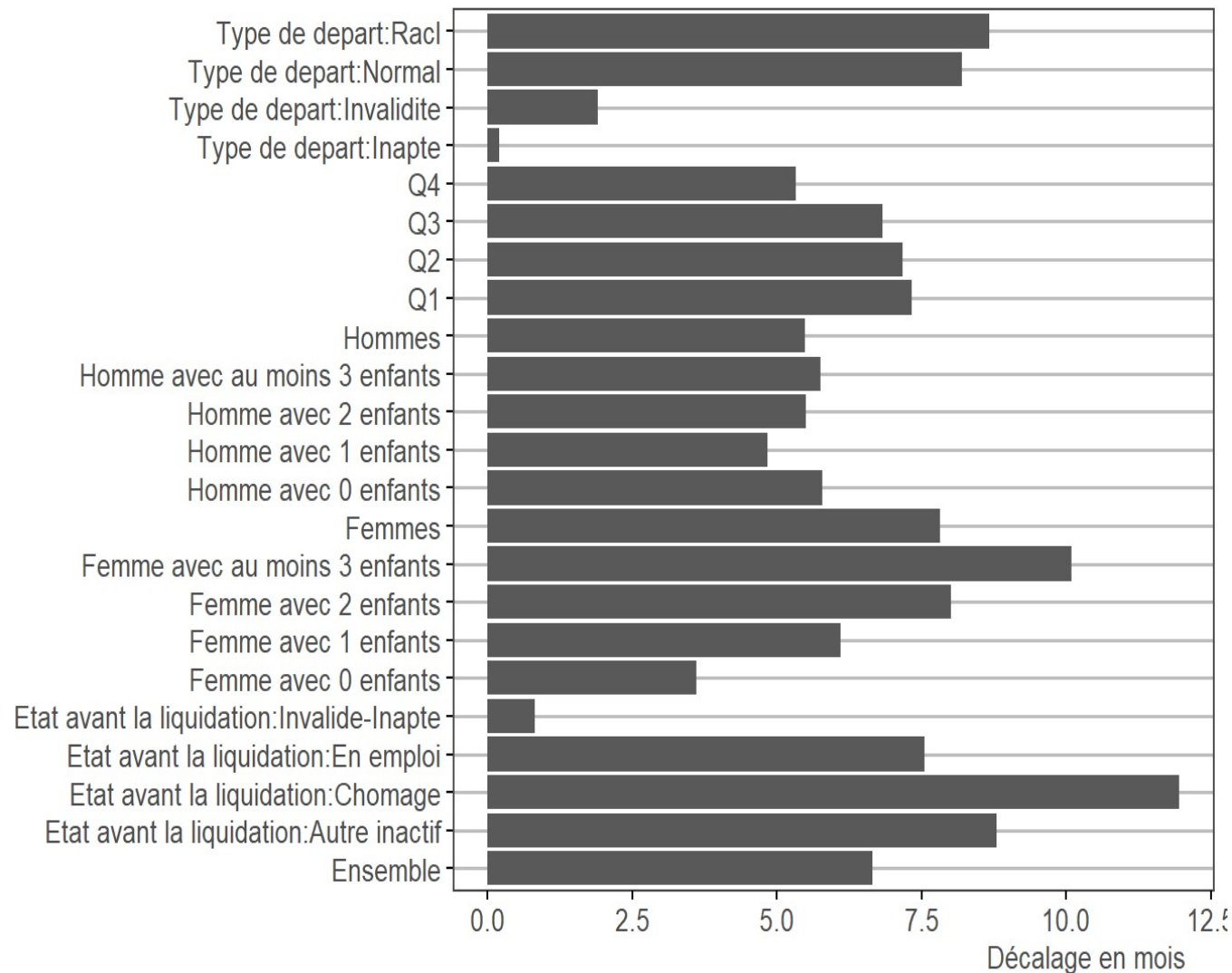


Une remontée de l'âge de liquidation plus marquée qu'avant réforme

Supplément de hausse de 0,6 à 0,7 an en moyenne

# DURÉE DE LA RETRAITE

## (2) VARIATIONS DE L'ÂGE SELON CARACTÉRISTIQUES INDIVIDUELLES



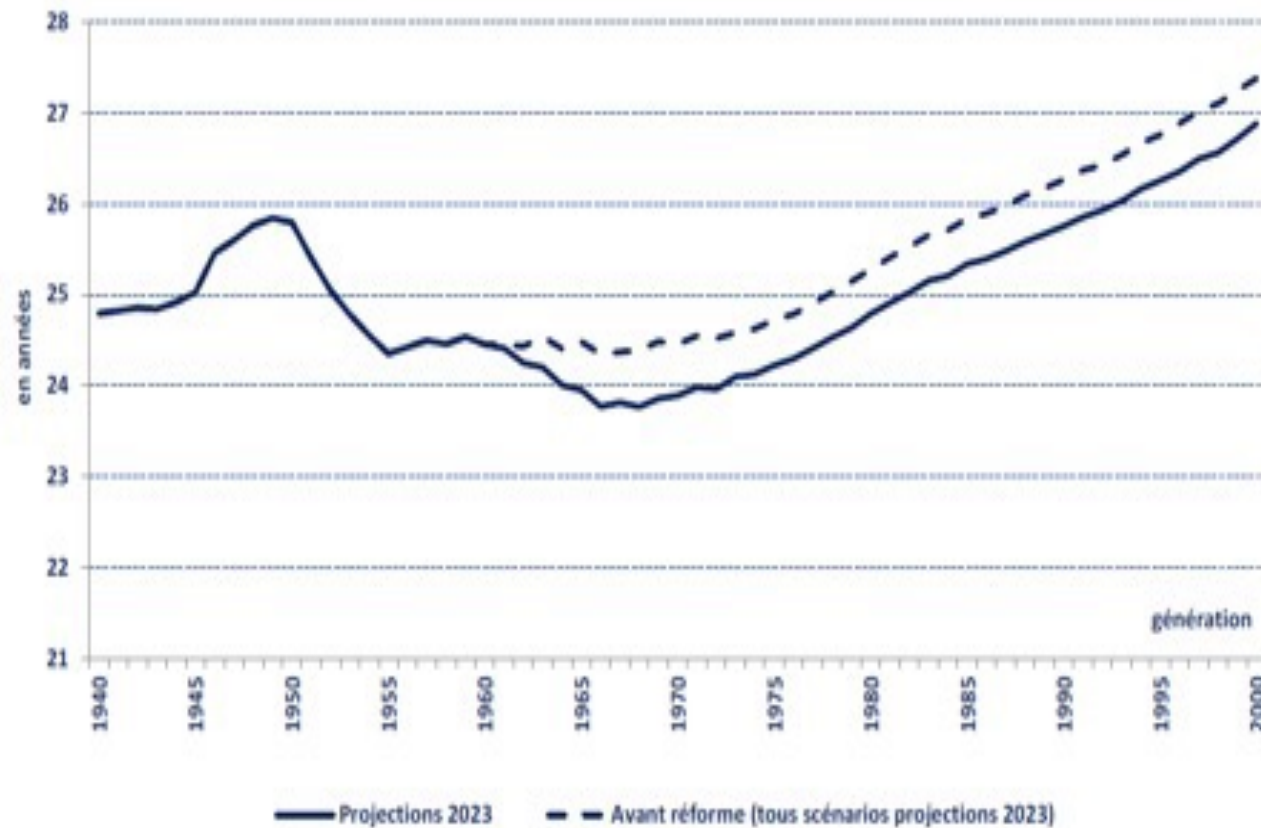
Simulations sur la  
génération 1972

Des décalages  
importants mais  
aussi beaucoup de  
décalages de faible  
amplitude

Carrières longues  
davantage affectées,  
mais ces catégories  
ne sont pas  
nécessairement les  
plus défavorisées

# DURÉE DE LA RETRAITE

## (3) UNE DURÉE QUI DEVRAIT SE REPLIER

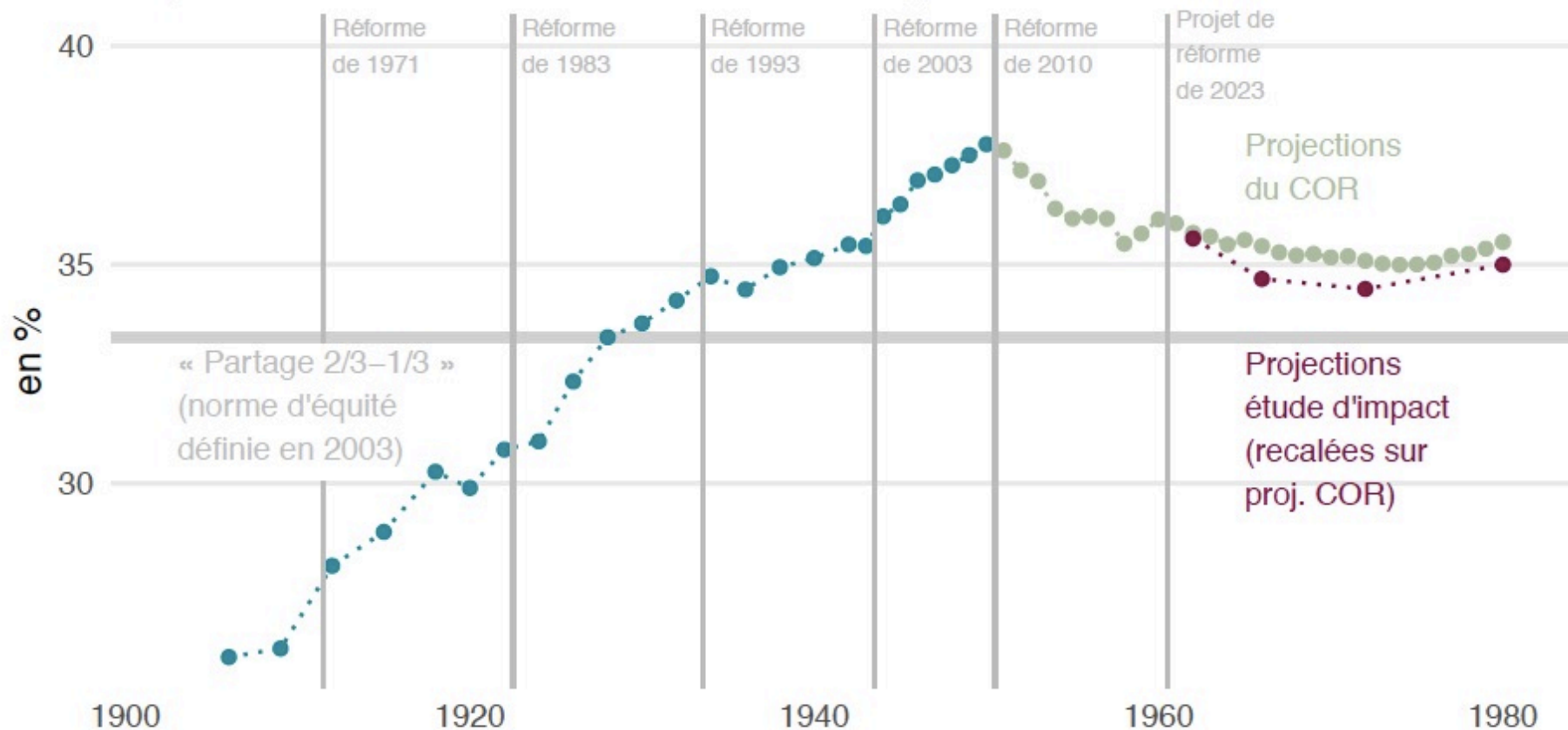


Flexion d'autant plus marquée qu'on se réfère au point haut des générations parties avant la réforme de 2010...

# DURÉE DE LA RETRAITE

## (4) FLEXION À REMETTRE, NÉANMOINS, EN PERSPECTIVE HISTORIQUE

Durée espérée de la retraite, en % de la vie active après 20 ans



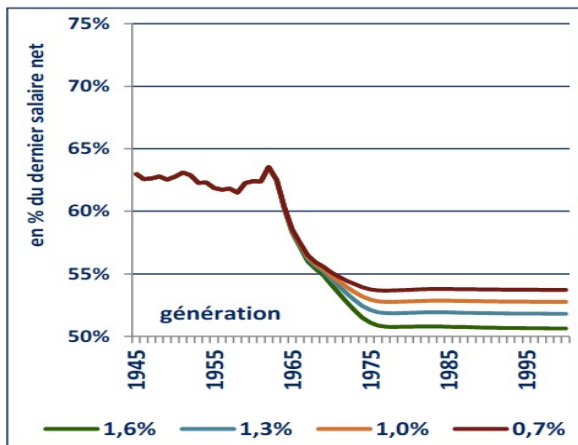
Champ : retraités résidents en France, ayant liquidé un droit direct.  
Sources : DREES, EIR ; COR, rapport annuel ; Étude d'impact ; Insee, projections de population 2021-2070 (scénario central). Calculs : IPP.



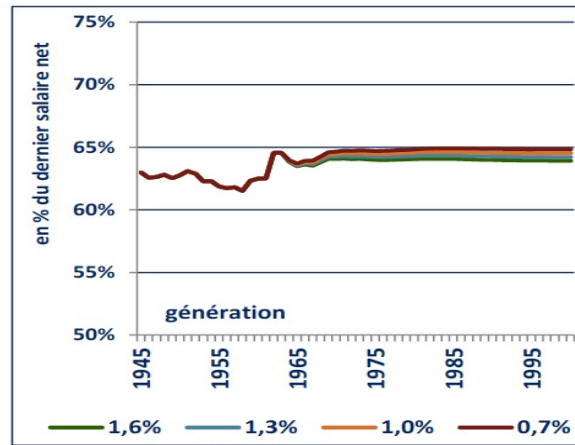
# TAUX DE REMPLACEMENT DU CAS-TYPE DE FONCTIONNAIRE SÉDENTAIRE DE CATÉGORIE B

Après réforme, selon hypothèse de croissance

Part de primes variable



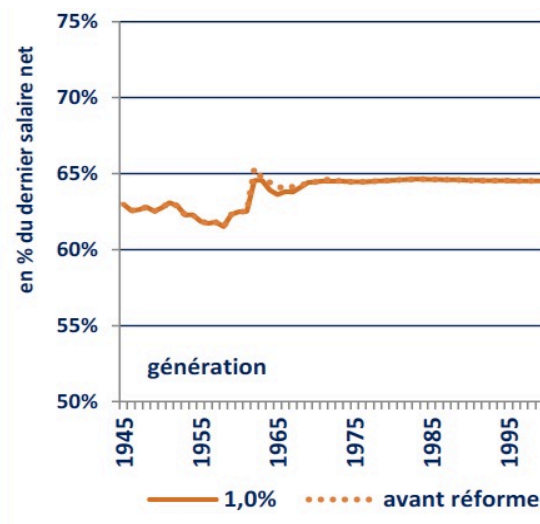
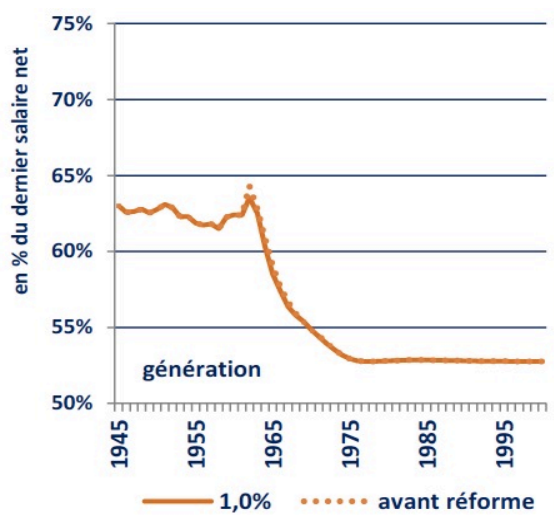
Part de primes constante



Egalement une dépendance à la croissance, liée aux hypothèses sur le taux de prime

Pas de dépendance à primes constantes

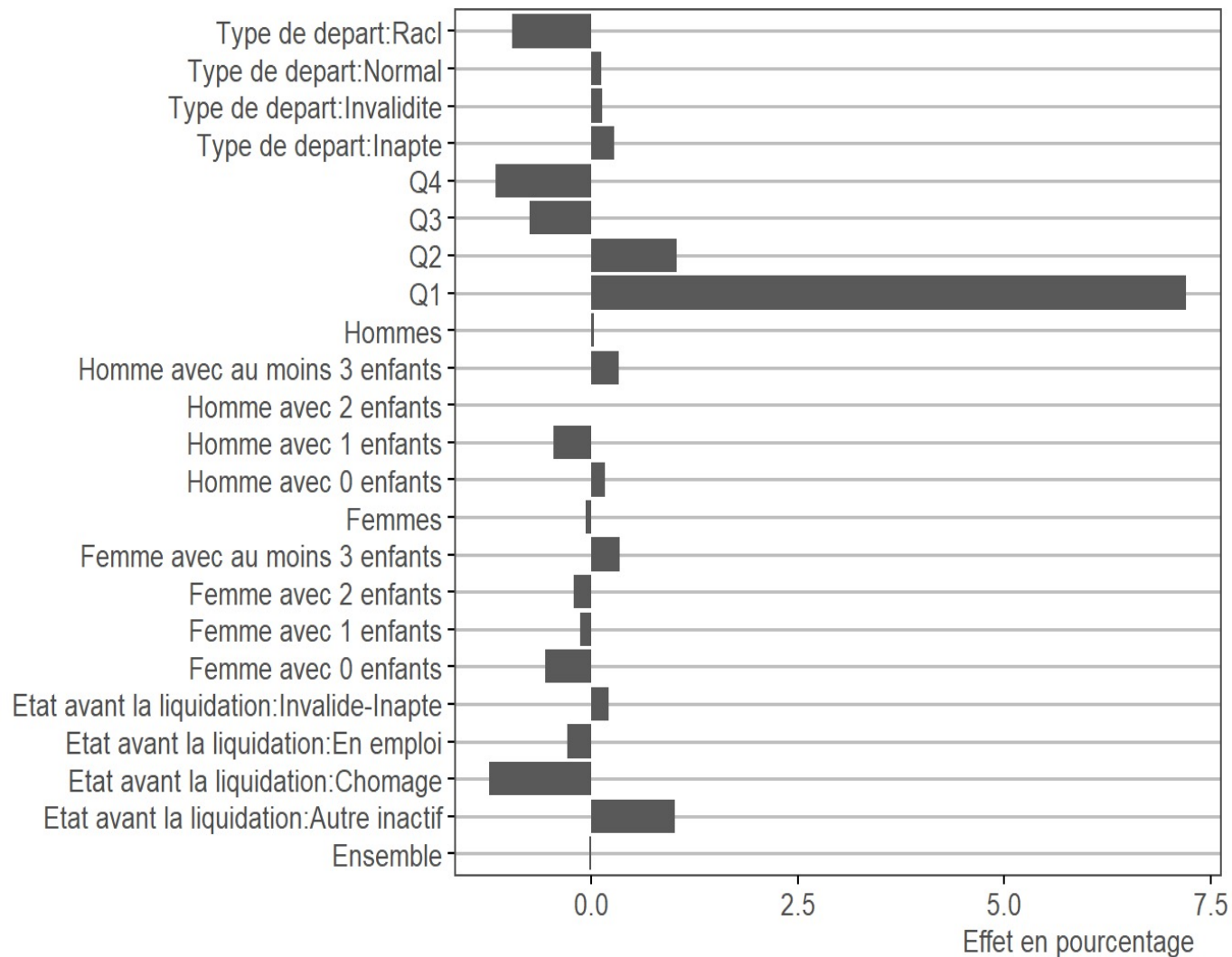
Après/avant réforme, croissance 1 %



Mais un niveau de départ plus bas que pour l'équivalent du privé



# EFFETS COMBINÉS SUR LA DURÉE DE LA RETRAITE ET LES NIVEAUX DE PENSION : BILAN GLOBAL



Toujours sur le cas de la génération 1972

Femmes et surtout le 1<sup>er</sup> quartile sont plus souvent gagnant(e)s

Toujours le même point relatif aux carrières longues, qui appelle la même observation: le fait que cette catégorie ne recoupe pas celle des plus faibles pensions

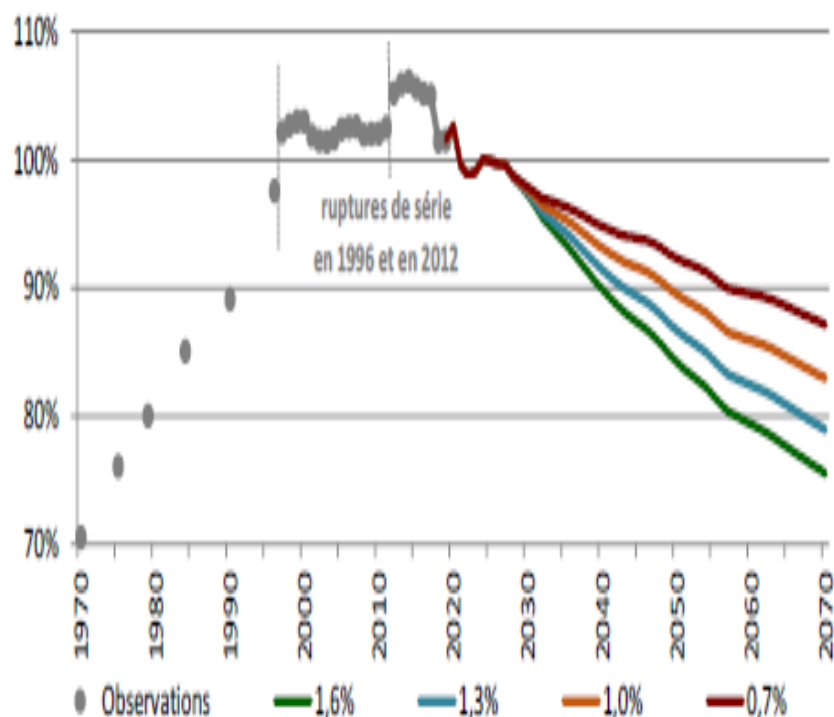
# NIVEAU DE VIE RELATIF DES RETRAITÉS

**Mêmes tendances de long terme**

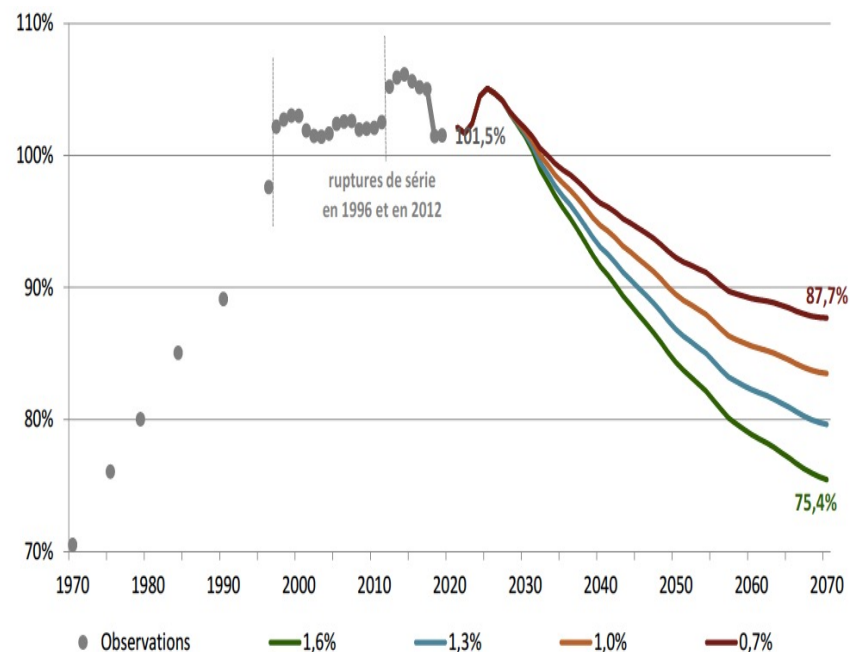
**Un ressaut a court-terme qui n'était pas observé dans les projections de l'an passé et qui pose question**

Quels rôles respectifs des mesures petites-retraites et de la protection de l'ensemble des retraités contre les effets de l'inflation ?

Projection 2022

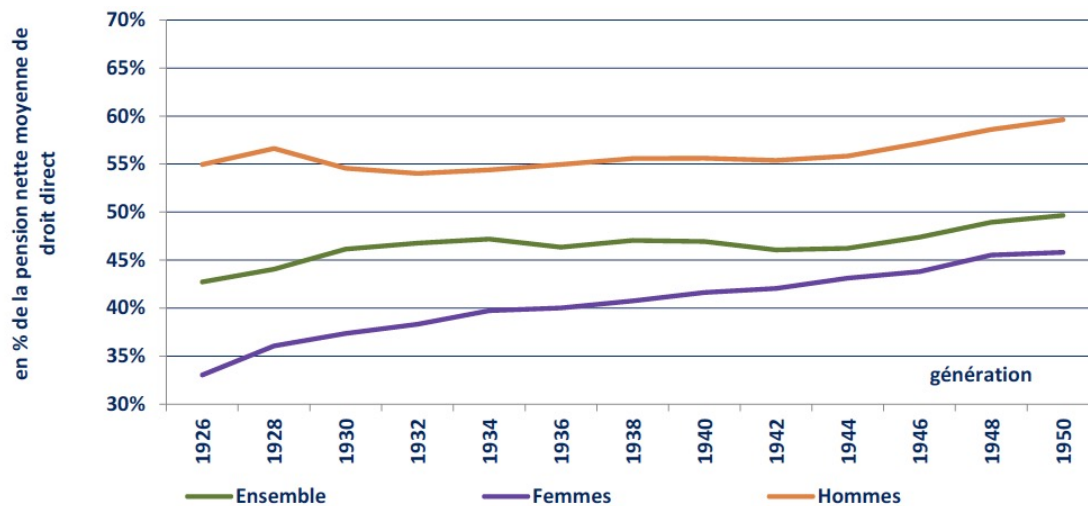


Projection 2023

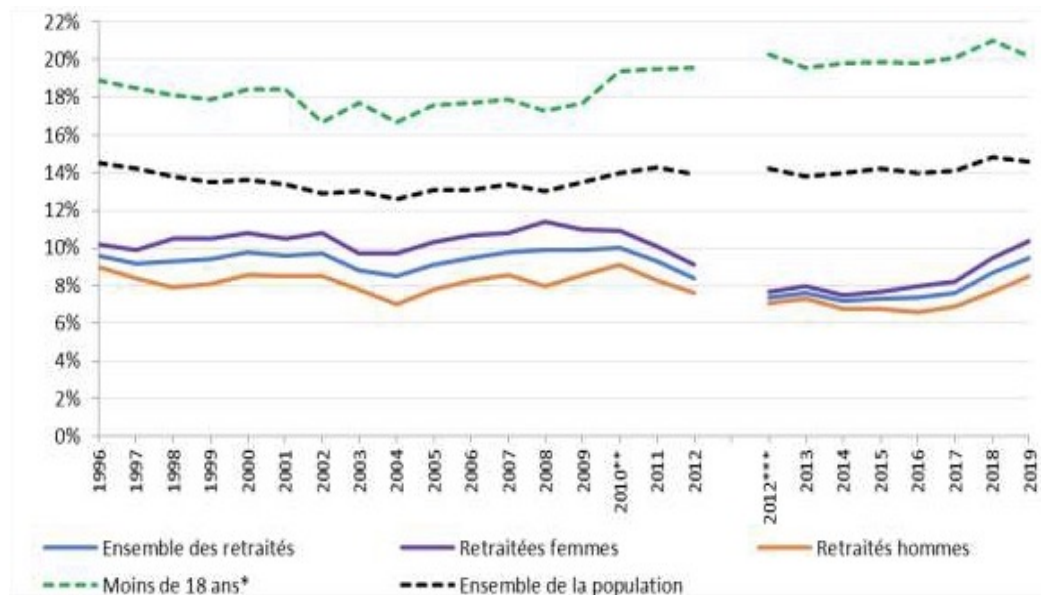


# RAPPORT DU PREMIER DÉCILE DE PENSION À LA PENSION MOYENNE, PAR GÉNÉRATION

Ratio D1/pension moyenne



Taux de pauvreté

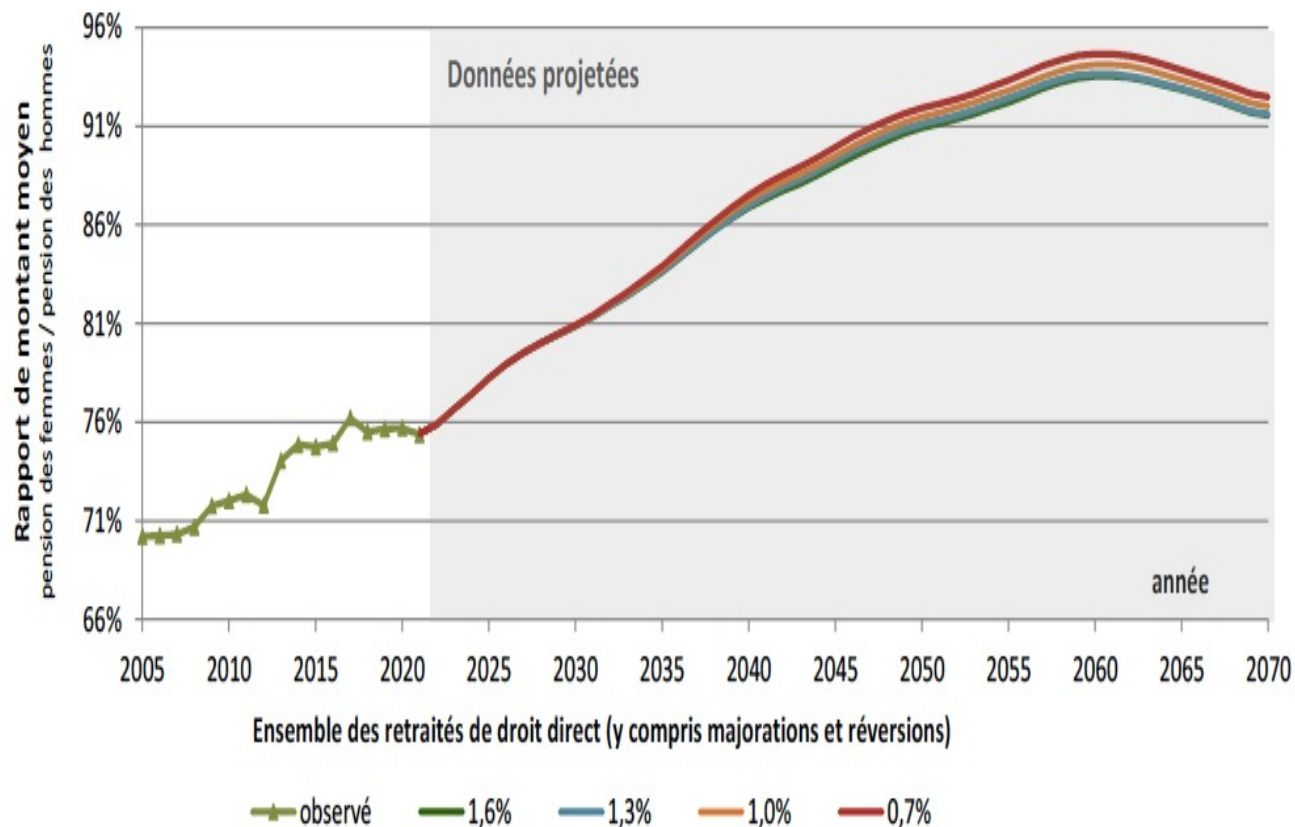


Pas d'éléments nouveaux sur cet indicateur et sur la pauvreté des retraités

Seuls indicateurs non disponibles en projection, pas encore de données disponibles au-delà de 2019, en raison de problèmes de collecte lors de la crise du Covid

Sera-t-on, un jour, capable de les projeter ?

# INÉGALITÉ HOMMES/FEMMES



Tendance au resserrement demeure même si inversion à long terme pose question : n'était pas prévu l'an passé

Tient en partie au rôle des avantages familiaux et à la réversion, sur lesquels rapport a été demandé au COR

CSR a régulièrement soulevé la question de leur harmonisation

# **L'EQUILIBRE FINANCIER (1)**

## **RECENTRAGE SUR LA CONVENTION EPR**

**Fait à nouveau apparaître des déficits**

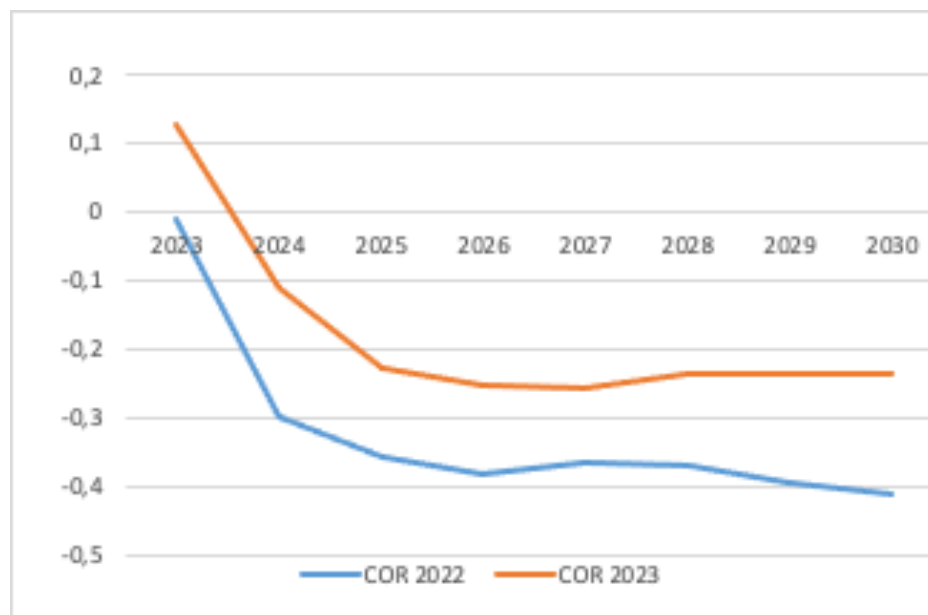
**Ce qui a pu être perçu comme revirement du COR, en raison d'une confusion entre sa communication sur**

- (a) Le ratio retraites/PIB, stabilisé voire en baisse
- (b) Et le solde, qui se creusait malgré cela, du fait de la baisse de ce qui était projeté comme ressources

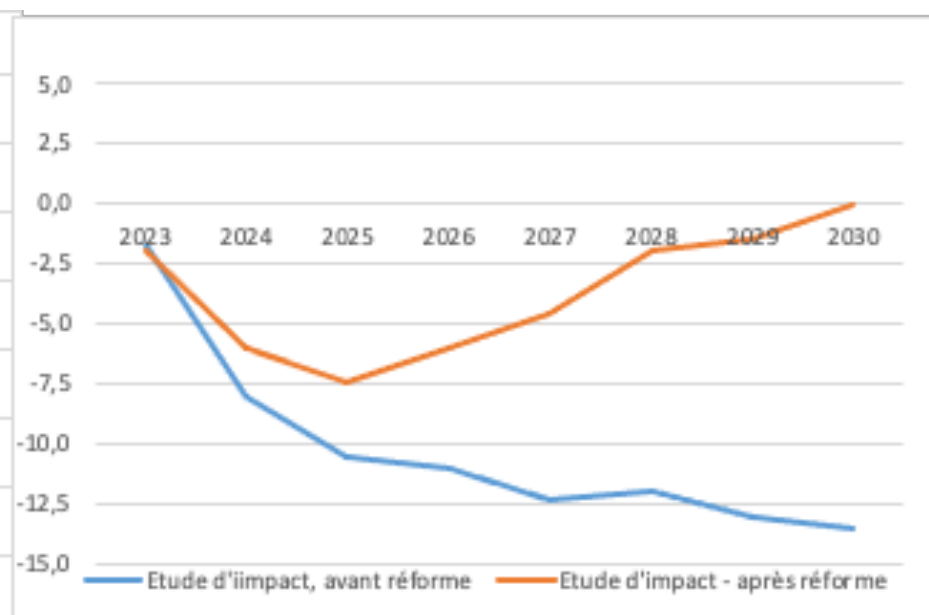
**Comme on l'a vu, les déficits étaient déjà là en 2022, et c'est bien à la baisse qu'ils sont revus dans les projections 2023, au moins jusqu'en 2030**

# A CET HORIZON 2030, UN DIAGNOSTIC QUI RESTE QUAND MÊME DIFFICILE (1)

a. Prévisions 2022 et 2023 du COR, en points de PIB (scénario 1%)



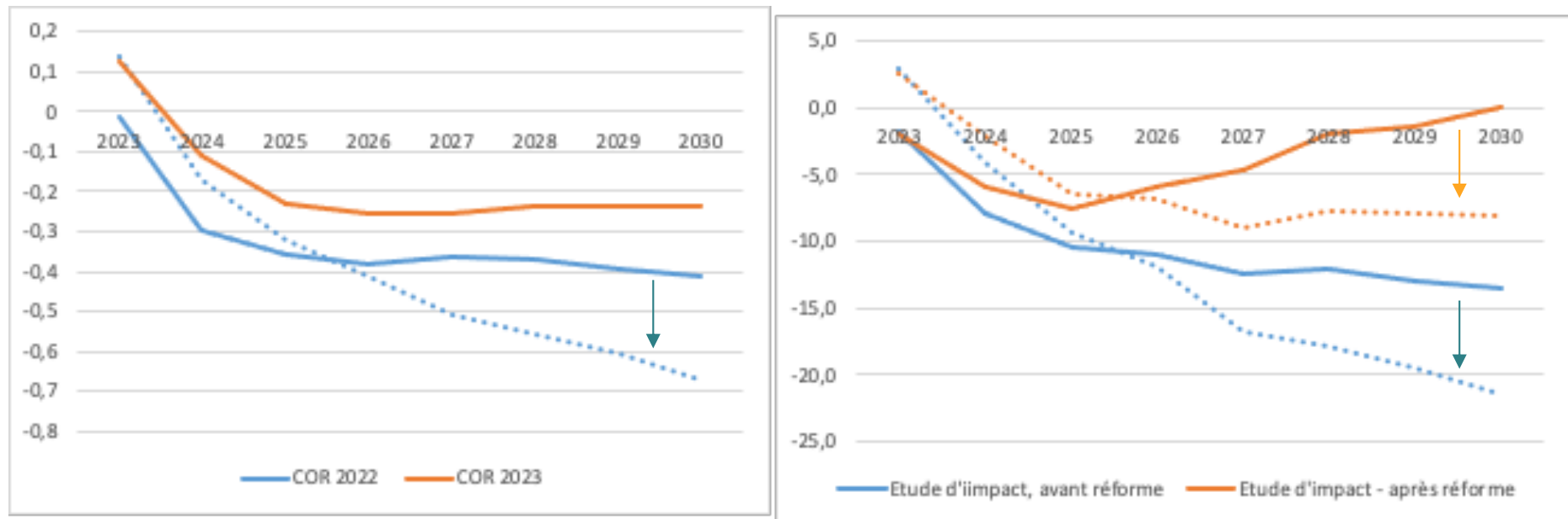
b. Déficits prévisionnels avant et après réforme, en Mds d'Euros, selon étude d'impact



Une comparaison 2023/2022 faussée par rebasages et le fait que la projection de 2022 intégrait déjà des effets potentiels en recettes de la réforme

## A CET HORIZON 2030, UN DIAGNOSTIC QUI RESTE QUAND MÊME DIFFICILE (2)

A titre indicatif, courbes en pointillé ci-dessous reconstituent ce qu'aurait dû être la projection 2022 pour que l'écart 2023-2022 soit totalement en phase avec l'étude d'impact



Pas impossible mais supposerait, pour être confirmé, de savoir refaire une projection 2022 pure de tout effet de la réforme

## CE SUR QUOI ON PEUT DAVANTAGE SE REPOSER...

**Considérer que, même si les biais sur 2022 faussent la comparaison 2022-2023, ils n'affectent pas la projection 2023**

Le message serait donc qu'il reste un déficit pas totalement comblé  
Dû au fait que, avant réforme, il était plus grand que ce qu'on avait évalué à l'époque

**Et on a une estimation en principe robuste de l'effet pur de la réforme si on ne regarde que l'effet en dépenses**

Là, le COR présente des estimations avant/après réalisées toutes choses égales par ailleurs

4,6 Mds d'euros en 2030, soit 1,1 % de réduction donc -1,5 % du à l'effet nombre de retraités et +0,4 % dû à l'effet sur la pension moyenne



## ...ET CE QU'IL FAUDRAIT RAJOUTER AU CONSTAT

**L'effet net sur le solde global des APU, compte tenu du solde entre reports vers d'autres postes de la protection sociale et recettes fiscales et sociales tirées, hors retraite, du surplus d'activité**

**Bilan indicatif possible au final (cf Rexecode)**

-0,2 pt de PIB en dépenses, +0,2 en recettes du système de retraite et  
+0,2 pt d'effet supplémentaire net pour le reste des APU

## DES QUESTIONS SUR L'APRÈS 2030 (1)

**En dépenses, un effet de la réforme qui s'inverse à long-terme  
En raison d'un fort effet favorable sur la pension moyenne**

	2030	2040	2050	2070
Dépenses avant réforme (Mds d'euros 2022)	406,0	443,1	472,8	547,4
Dépenses avec réforme (Mds d'euros 2022)	401,4	442,1	476,1	556,9
Écart absolu (Mds d'euros 2022)	-4,6	-1	+3,3	+9,5
Écart relatif (%)	-1,1 %	-0,2 %	0,7 %	1,7 %
- dont contribution du nombre de retraités	-1,5 %	-0,8 %	-0,8 %	-0,6 %
- dont contribution de la pension moyenne	0,4 %	0,6 %	1,5 %	2,4 %

**Un choix qui peut se défendre, mais appellera, du coup, à rééquilibrer sur les deux autres leviers : cotisations et, à nouveau, âge de la retraite.**

## DES QUESTIONS SUR L'APRÈS 2030 (2)

### Questions techniques par ailleurs concernant ce surcoût

Raccord avec les simulations Drees :

Pour la génération 1972, effets pension moyenne et durée de la retraite se compensent tout juste, donc sans surcoût

C'est au-delà que le surcoût apparaîtrait ?

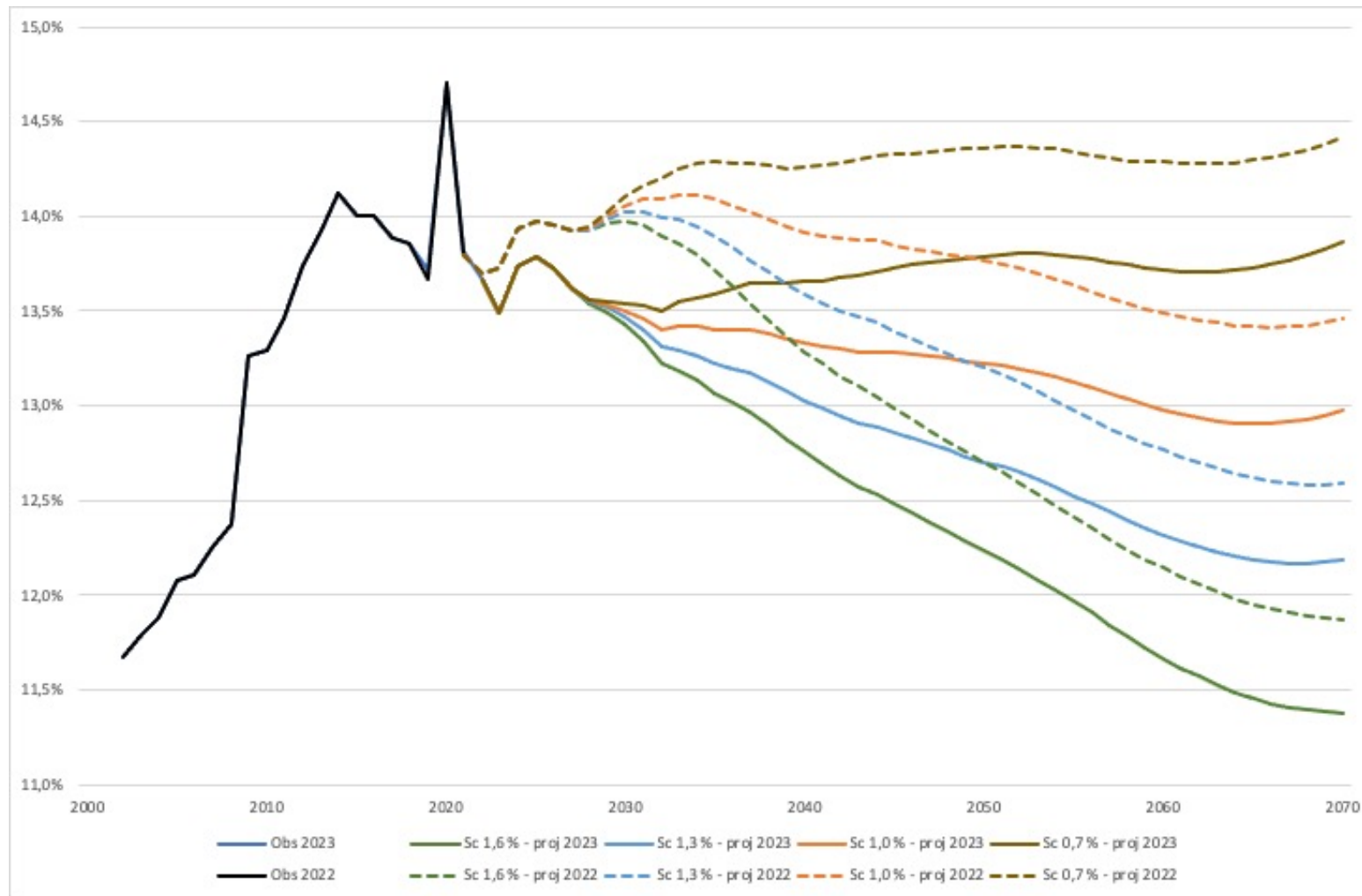
Ce surcoût en dépenses ne se retrouve pas non plus dans la projection du ratio retraites/PIB :

Là, il y a le problème de la lecture de cet indicateur, très affecté par les effets de rebasage, y compris à long terme

Et il ne se traduit pas non plus par un ciseau sur les courbes de déficit :

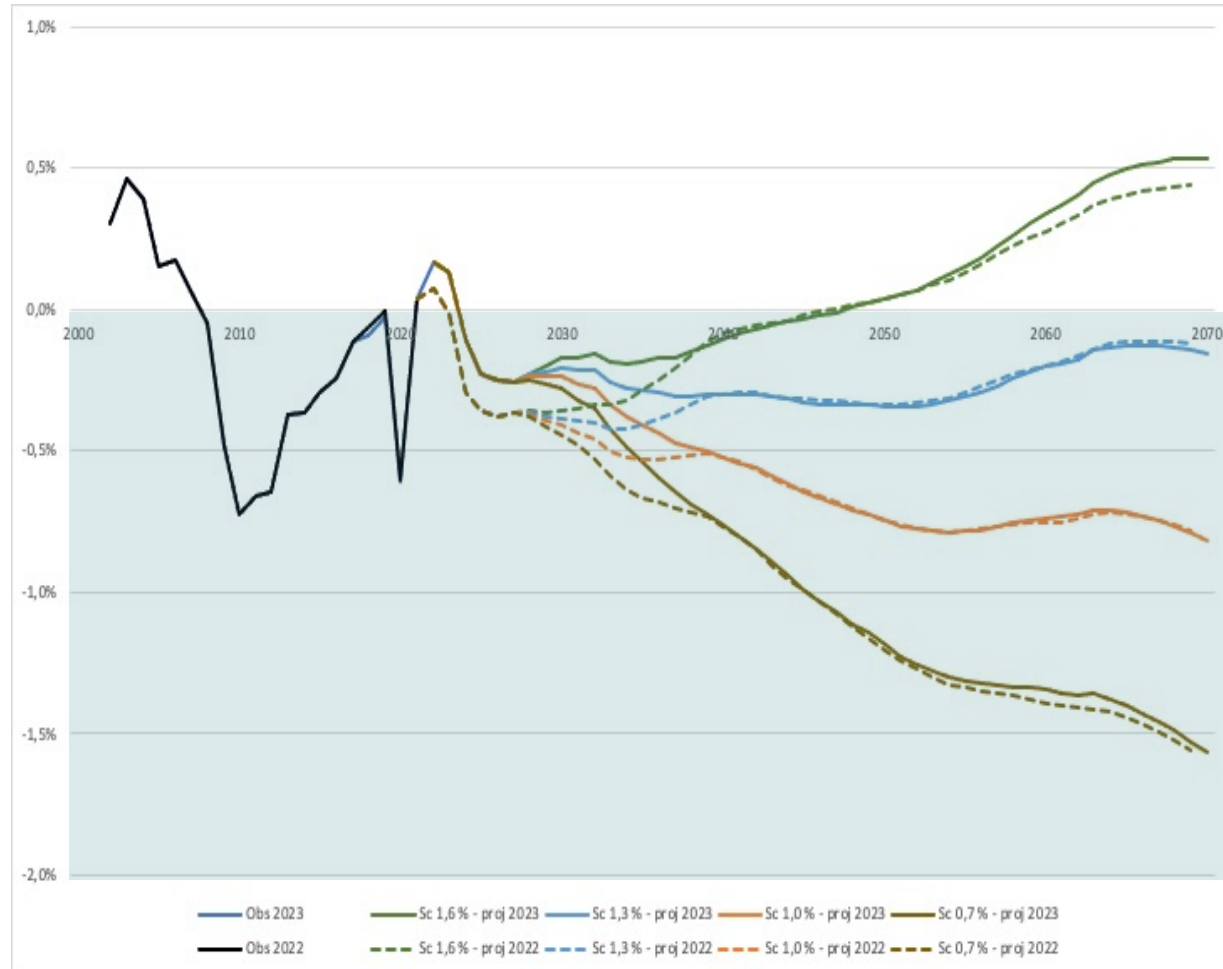
Au delà de 2030, elles collent presque exactement aux trajectoires projetées en 2022, sans les croiser

# COMPARAISON DES PROJECTIONS DU RATIO DÉPENSES/PIB





# COMPARAISON DES PROJECTIONS DE SOLDE EPR



Un déficit qui est bien réduit  
Jusqu'en 2030

Les évolutions ultérieures restent à expertiser

## AU-DELA DE L'EXERCICE DE CETTE ANNÉE, AMÈNE À DES QUESTIONS MÉTHODOLOGIQUES PLUS GÉNÉRALES

**C'est de manière un peu systématique que, d'une année sur l'autre, la comparabilité des trajectoires est affectée par les rebasages du PIB. Pourrait-il en être autrement ?**

**En vue de nouvelles mesures à venir, le COR pourrait-il s'appuyer sur des variantes du programme de stabilité qui n'anticipent pas les effets de réformes pas encore adoptées ?**

**Question aussi de la cohérence entre des projections agrégeant les résultats de modèles propres à chaque caisse et d'autres exercices fondés sur des modèles tous régimes**

# MESSAGES D'ENSEMBLE



## REMISE EN PERSPECTIVE GÉNÉRALE (1)

**Sans aucune réforme, retraites seraient passées de 11 points de PIB environ dans les années 1990 à 19 ou 20 points au milieu de ce siècle**

A l'époque, pas besoin d'indicateurs de solde pour constater qu'il y avait un problème

**Ne s'ajuster que par le taux d'effort, que par le niveau relatif des retraites ou que par l'âge aurait supposé des évolutions irréalistes de l'unique paramètre qui aurait été privilégié**

**Réformes passées étaient arrivées à une forme de panachage**

Un effort « stabilisé » vers 13 ou 14 % du PIB

Un âge de liquidation porté entre 64 et 65 ans

Un niveau de vie relatif des retraites en recul de 10 à 20 %

**Les problèmes qui subsistaient étaient**

(a) le manque d'harmonisation du système

(b) l'incertitude générée par les hypothèses de croissance

**Devaient être gérés, à enveloppe constante, par la réforme structurelle**

## REMISE EN PERSPECTIVE GÉNÉRALE (2)

**S'est intercalé le fait que les 13-14 % auxquels on est déjà arrivé s'avèrent moins soutenables qu'on ne pouvait l'imaginer**

Actuellement financés par beaucoup de concours publics qui pourraient être utilisés ailleurs : effets d'éviction affectant l'ensemble du compte des APU

**On aurait pu choisir de davantage communiquer sur ce dernier, dont les retraites sont partie prenante, et demander quel effort était envisageable les concernant, pour contribuer à la maîtrise du déficit global de ces APU**

Aurait conduit à mettre au centre du débat la question du niveau des retraites en part de PIB et de tout autre dénominateur pertinent

**Mais il apparaît en général plus parlant de poser le problème en termes de déséquilibre spécifique du système de retraite**

De fait, indicateurs de solde ont l'avantage d'envoyer des messages plus tranchés

**Comment, dans ce cas, calculer le déficit propre à un sous ensemble d'un ensemble plus large ?**

A fortiori lorsque ce sous ensemble est, lui-même, une addition de composants élémentaires non homogènes

# LA MESURE DU SOLDE : ÉLÉMENTS DU DÉBAT (1)

## **Caractère objectivement limité de l'indicateur EPR**

CSR a pris l'habitude de dire qu'il « zoome » sur les régimes autres que les régimes équilibrés

## **On pourrait l'exprimer de manière plus forte**

Dire que, pour cette raison, il faut s'interdire de le présenter comme mesure du solde global du système de retraite

Il n'informe que sur une partie de celui-ci

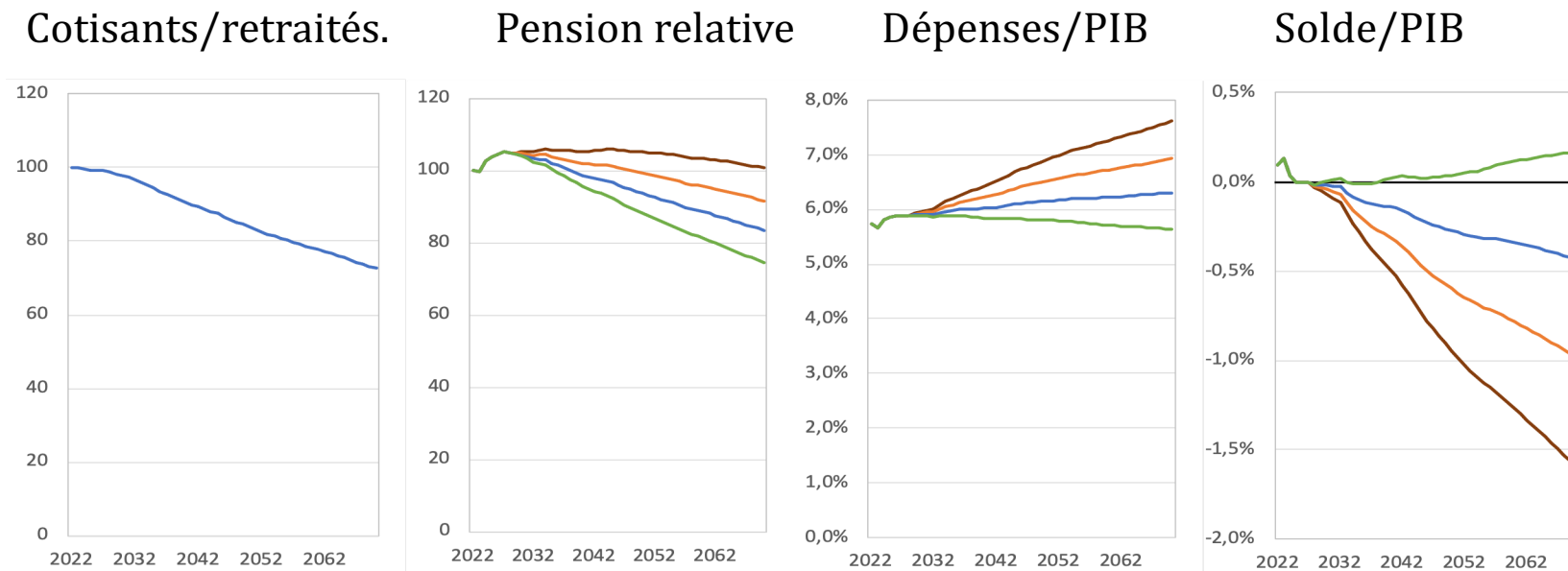
## **Avec, du reste, le problème que pose l'agrégation des différents composants de cette partie**

On consolide les situations de régimes entre lesquels les ressources ne sont pas fongibles

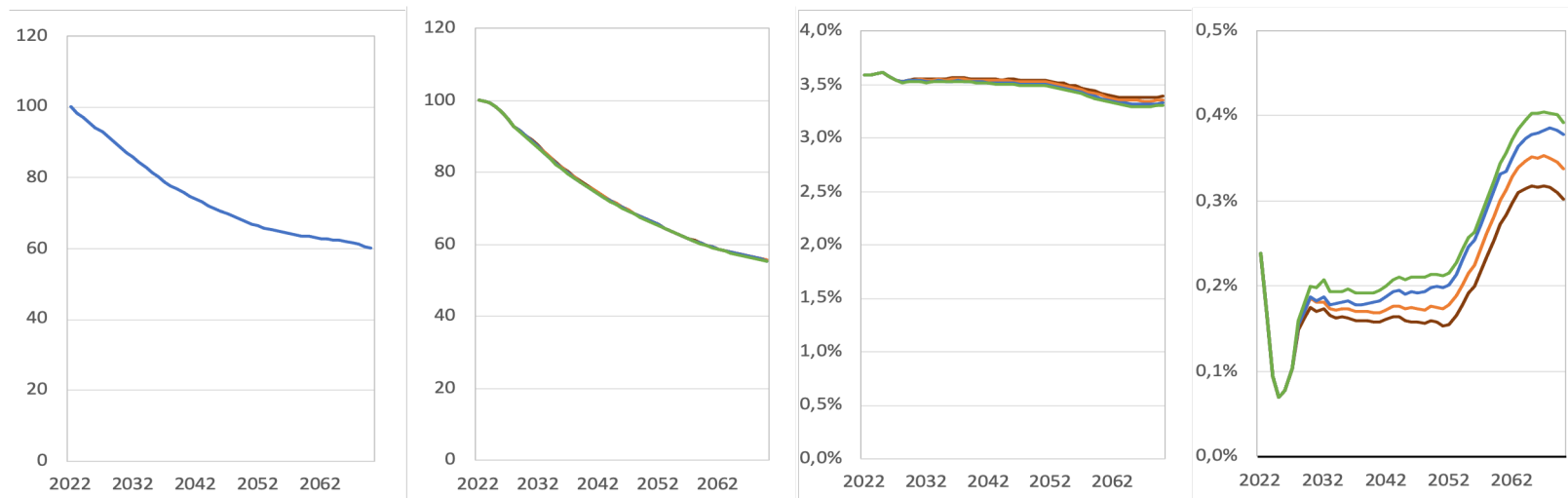
D'où l'importance, d'aussi montrer les situations régime par régime

# LES PROJECTIONS PAR RÉGIMES : LEURS RÉSULTATS (1)

CNAV+FSV



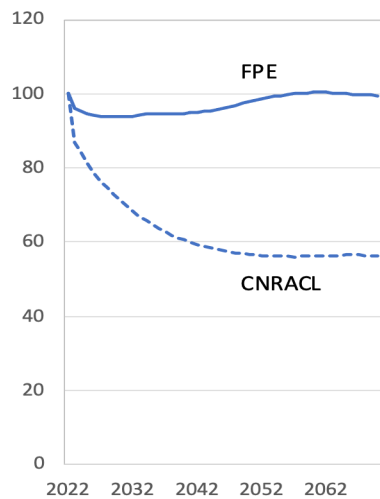
ARRCO-AGIRC



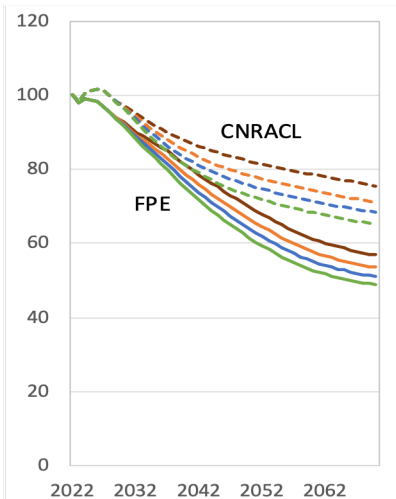
# LES PROJECTIONS PAR RÉGIMES : LEURS RÉSULTATS (2)

FPE+CNRACL

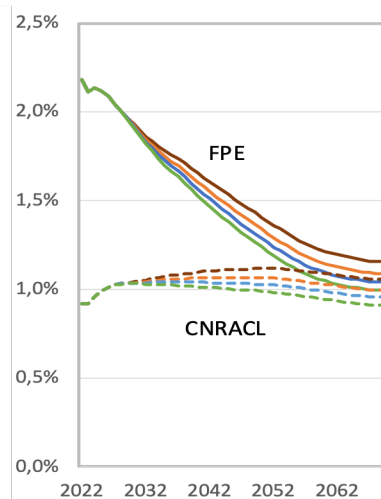
Cotisants/retraités.



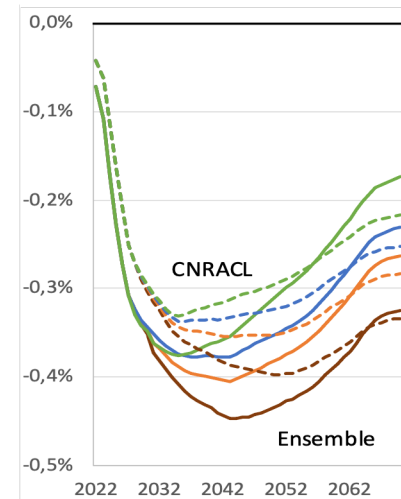
Pension relative



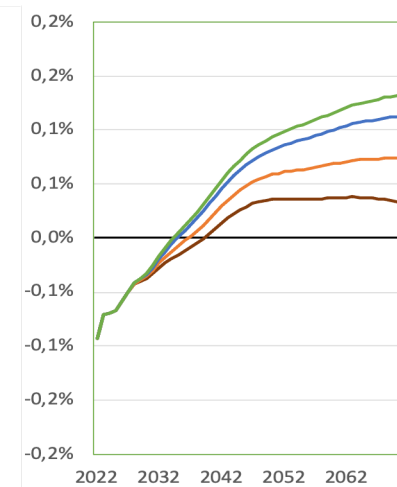
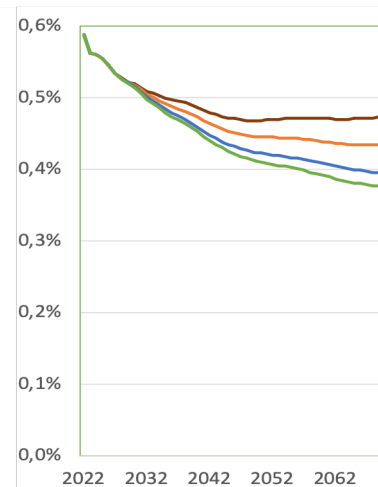
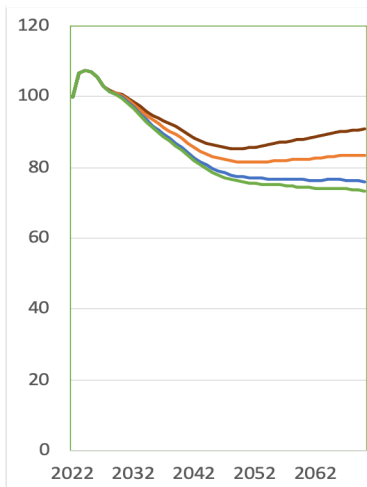
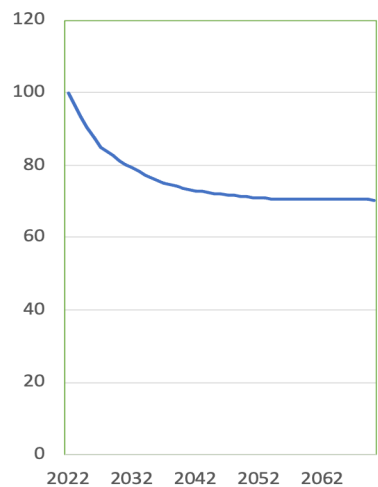
Dépenses/PIB



Solde/PIB



Indépendants



## LA MESURE DU SOLDE : ÉLÉMENTS DU DÉBAT (2)

**Ceci ayant été posé, comment mettre un chiffre sur ce que serait le « vrai » déficit global du système de retraite**

**Tout dépend de ce qu'on considère comme ressources de référence pour les régimes subventionnés**

Ancienne convention « COR/TCC » retenait le taux de cotisation implicite de l'Etat employeur pour une année de référence, dont le choix pouvait donner lieu à débat

Proposition J.P. Beaufret retient le taux de cotisation des employeurs du privé : est-il une référence pertinente pour un régime FP qui n'a pas la même démographie ni les mêmes astreintes ?

**Par ailleurs, si on rentre dans cette démarche, ne faut-il pas s'interroger symétriquement sur le caractère « normal » de certaines des ressources des régimes réputés « non subventionnés » ?**

On pourrait aussi sortir les ITAF du champ des ressources normales, avec un message encore plus fort sur la situation financière des retraites

## EN CONCLUSION PROVISOIRE SUR CES BASES....

**Importance de montrer à quel degré auquel le financement du système a dévié du principe initial de financement par cotisations**

Prestations, de ce fait, ne peuvent plus être présentées comme contrepartie intégralement inaliénables des cotisations passées

**Pédagogiquement utile, du même coup, de dire ce que serait le déficit du système en l'absence de tout ou partie de ses autres sources de financement**

Mais sans pouvoir dire que l'une quelconque de ces variantes correspond à l'unique notion « scientifique » de déficit

**Par ailleurs, besoin d'insister sur le déficit global des APU, pour inviter à davantage raisonner en termes d'arbitrage entre retraites et autres dépenses publiques,**

En s'assurant, au passage, qu'indicateurs relatifs aux retraites n'envoient pas des messages contradictoires avec effets sur le déficit des APU, comme le faisait l'indicateur TCC

# COMMENT FLUIDIFIER LES ÉQUILIBRAGES FUTURS ?

**Cette question-là se pose quel que soit l'indicateur pris pour cible d'équilibrage : EPR, ratio retraites/PIB ou autre**

**Réforme de 2023 a réillustré problèmes que pose l'adaptation aux évolutions démographiques par succession de réformes ponctuelles sans cohérence d'ensemble**

**Période qui s'ouvre pourrait être mise à profit pour expertiser d'autres modalités de gestion**

Qui pourraient aussi aller dans le sens d'une plus grande homogénéité entre régimes

Réenvisager l'indexation des critères d'âge sur l'espérance de vie ?

Envisager l'indexation des retraites sur les évolutions des salaires plutôt que des prix

Mais qui supposerait néanmoins, d'être compensée par d'autres formes d'ajustement aux contraintes démographiques

En s'inspirant, notamment des propositions du rapport Blanchard-Tirole et aussi des règles adoptées dans les régimes complémentaires



# QUELQUES CONSIDÉRATIONS PLUS SOCIÉTALES

## **La question du rapport au travail**

### **L'articulation avec la planification écologique, déjà évoquée dans l'avis de l'an dernier**

C'est l'appui sur les énergies fossiles qui, pour une bonne part, a permis les progrès passés de la productivité apparente de travail...

...qui ont été mis à profit pour concilier élévation du niveau de vie et réduction du temps travaillé

Devoir y renoncer complique, à l'évidence, la poursuite de ce processus

Merci de votre attention

Avis complet en ligne sur  
[www.csr-retraites.fr](http://www.csr-retraites.fr)