

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 21 septembre 2023 à 10h00
« Auditions de M. D. Blanchet, M. F. Bayrou et M. J.P. Beaufret »

Document n° 1
Document de travail, n'engage pas le Conseil

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Auditions de M. D. Blanchet, M. F. Bayrou et M. J.P. Beaufret

1. Audition de M. Didier Blanchet, président du CSR

Au cours de sa séance plénière du 21 septembre 2023, le COR auditionnera Monsieur Didier Blanchet, Président du Comité de suivi des retraites (CSR), suite à l'avis que ce comité a rendu le 13 juillet dernier. Dans le cadre de la procédure de pilotage du système de retraite instaurée par la loi du 20 janvier 2014, le COR souhaite auditionner chaque année¹ le Président du CSR à la fois sur le dernier avis rendu par le comité et éventuellement sur les thèmes d'étude qu'il pourrait être utile d'approfondir dans le cadre du programme de travail du COR².

Le **document n° 2** correspond au dixième avis annuel du CSR depuis juillet 2014, remis officiellement au Premier ministre le 13 juillet 2023 à la suite du rapport annuel du COR adopté le 22 juin 2023³.

En effet, le rapport annuel du COR, ainsi que ses autres travaux et en particulier ceux de projections sur la situation financière des régimes de retraite, alimentent la réflexion du CSR, créé par l'article 4 de la loi du 20 janvier 2014, qui est chargé de remettre, au plus tard le 15 juillet, un avis annuel et public dont le contenu est fixé au II de l'article L. 114-4 du code de la Sécurité sociale. Par ce biais, le CSR :

« 1° [Indique] s'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, des objectifs définis au II de l'article L. 111-2-1. Il prend en compte les indicateurs de suivi mentionnés au 4° de l'article L. 114-2 et examine la situation du système de retraite au regard, en particulier, de la prise en considération de la pénibilité au travail, de la situation comparée des droits à pension dans les différents régimes de retraite et des dispositifs de départ en retraite anticipée ;

2° [Analyse] la situation comparée des femmes et des hommes au regard de l'assurance vieillesse, en tenant compte des différences de montants de pension, de la durée d'assurance respective et de l'impact des avantages familiaux de vieillesse sur les écarts de pensions ;

3° [Analyse] l'évolution du pouvoir d'achat des retraités, avec une attention prioritaire à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. »

¹ Madame Yannick Moreau, présidente du CSR a déjà été auditionnée par le COR en séance plénière le 15 octobre 2014, le 23 septembre 2015, le 28 septembre 2016, le 20 septembre 2017 et le 26 septembre 2018, respectivement suite aux premier, deuxième, troisième, quatrième et cinquième avis du CSR. Monsieur Didier Blanchet, président du CSR depuis 2019, a été auditionné en séance plénière le 26 septembre 2019, le 28 janvier 2021, le 13 septembre 2021 et le 20 octobre 2022.

² L'audition renvoie ainsi au I de l'article L. 114-4 du code de la Sécurité sociale qui énonce : « *le Conseil d'orientation des retraites, les administrations de l'Etat, les établissements publics de l'Etat, le fonds mentionné à l'article L. 4162-17 du code du travail [le fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité] et les organismes chargés de la gestion d'un régime de retraite légalement obligatoire ou du régime d'assurance chômage sont tenus de communiquer au comité les éléments d'information et les études dont ils disposent et qui sont nécessaires au comité pour l'exercice de ses missions. Le comité de suivi des retraites fait connaître ses besoins afin qu'ils soient pris en compte dans les programmes de travaux statistiques et d'études de ces administrations, organismes et établissements. »*

³ Neuvième rapport annuel du COR, [Évolutions et perspectives des retraites en France](#), septembre 2022

Lorsqu'il considère que le système de retraite s'éloigne, de façon significative, de ses objectifs, le CSR énonce des recommandations, rendues publiques, qu'il « *adresse au Parlement, au Gouvernement, aux caisses nationales des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse, aux services de l'État chargés de la liquidation des pensions et aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires* » et dont il contrôle la prise en compte : en effet, il « *remet, au plus tard un an après avoir adressé [ces] recommandations (...), un avis public relatif à leur suivi* ». Le Gouvernement, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des salariés, doit présenter au Parlement les suites qu'il entend donner aux recommandations.

Ce dixième avis intervient à la suite de la loi du 14 avril 2023 portant réforme des retraites. À cette occasion, le CSR revient sur le débat concernant la mesure des « vrais déficits ». Sur cette notion, il indique qu'il est possible de calculer sans ambiguïté le déficit du système de retraite « *en cas de frontières étanches entre ce système et le reste des APU, lorsque ce système est alimenté par un flux de cotisations à taux prédéterminé sur une base cotisable elle aussi prédéterminée* ». « *Mais tel n'est pas le cas dans le système de financement hybride dans lequel nous nous trouvons, combinant cotisations, transferts d'autres régimes de sécurité sociale, impôts et taxes affectés, et subventions d'équilibre* ». Il ajoute à cet égard qu'il est dès lors possible d'envisager « *autant de conventions de calcul du solde que d'hypothèses sur la pérennité et la légitimité de tous les flux de ressources qui ne sont pas des cotisations au sens strict* ».

Sur les conventions, il rappelle que le COR a, cette année, « *recentré son analyse sur un indicateur unique, celui qui a été par ailleurs retenu par le gouvernement pour légitimer la réforme de 2023 et pour en évaluer les effets* », l'indicateur « *EPR* » (Équilibre permanent des régimes). Cette convention « *pérennise les subventions d'équilibre* », en se concentrant sur les régimes qui n'en bénéficient pas. Si son message est clair, il n'en reste pas moins limité car « *elle est muette sur ce qui se passe dans les régimes subventionnés, dont les dépenses peuvent déraiper sans que l'indicateur ne le reflète* ».

Comme la convention « EPR », « les conventions alternatives proposées [par le Haut-Commissariat au Plan et JP. Beaufret, voir les **documents n° 5 à n° 7**] depuis deux ans et qui ne sont pas reprises par le COR intègrent elles aussi la situation des régimes réputés équilibrés, mais en leur attribuant des déficits initiaux à une hauteur très élevée, en considérant que le niveau normal de financement de ces régimes devrait être calculé en appliquant aux traitements les taux de cotisations retraite du secteur privé et en ignorant les spécificités démographiques et sujétions particulières de ces régimes ». S'il considère qu'elles permettent de « souligner à quel point la structure de financement du système de retraite est devenue peu déchiffrable et à quel point on s'est éloigné du modèle de base de la répartition selon lequel ce sont les cotisations des actifs qui financent les pensions des retraités du moment », il souligne que « le fait que le système de retraite soit financé par d'autres recettes que des cotisations ne doit pas laisser croire que la masse de ces autres ressources correspond à un déficit caché du système ». En outre, il ajoute que la recherche de l'équilibre financier au sens de ces conventions « nécessiterait des mesures d'ampleur considérable », « qui feraient passer les droits très en dessous de ce qu'ils sont dans les autres régimes ».

« De ce fait, il est difficile d'y voir des cibles acceptables d'un pilotage par les soldes et par le seul ajustement des prestations. Il faut définir des cibles plus réalistes, ce qui ramène au final à la problématique du dimensionnement souhaitable du système de retraite, une question à exprimer en termes de part des retraites dans le PIB ou en pourcentage de tout autre agrégat macro-économique qui pourrait sembler préférable ».

Dans cette perspective, il formule trois propositions :

- « Viser un équilibre au sens de l'indicateur « EPR » dans le champ qui le sien. » ;
- Répondre à son absence de messages sur les régimes subventionnés en alignant ces derniers par les niveaux de droits plutôt que par le solde. C'est l'esprit qui prévaut depuis la réforme de 2003. Il permet de garantir que la situation financière de ces systèmes ne tient qu'à des charges qui leur sont propres et non à des avantages indus en comparaison du droit commun. ;
- Évaluer de quelle manière les perspectives ainsi établies sont suffisamment compatibles avec la soutenabilité globale des comptes des APU. »

Il estime néanmoins nécessaire d'accompagner ces propositions par une réflexion d'ensemble sur l'architecture du financement du système de retraite.

Sur l'examen des projections financières du rapport du COR, il note que la situation post-réforme montre « *une résorption seulement partielle à court terme et pas d'amélioration à long terme* » du solde du système de retraite. Ces effets « *tiennent en partie au défaut de comparabilité entre l'exercice précédent et l'exercice de cette année* » mais également « *aux caractéristiques intrinsèques de la réforme* ». D'une part il souligne que « *le plus faible effet de court-terme correspond à un surcroît de hausse de l'âge de retraite bien plus faible que les deux années auxquelles on associe spontanément le décalage de l'âge d'ouverture des droits* » et d'autre part, il met l'accent sur les effets des « *diverses mesures qui ont cherché à atténuer l'impact de la hausse de l'AOD pour les populations les plus fragiles* ». De plus, « *l'absence de gain à plus long terme tient au choix d'une réforme qui impose un décalage de l'âge de départ, mais le compense par des niveaux de pension plus élevés* ».

À cet égard, le CSR indique qu'il ne dispose pas de tous les éléments pour apprécier le bilan financier de la réforme. Parmi ces difficultés, il relève notamment l'intégration d'une partie des effets en ressources de la réforme dans les projections 2022 ainsi que « *le délai très court dans lequel l'exercice a dû être mené* ».

Le CSR souligne que si « *la réforme peut apparaître financièrement moins efficace qu'elle n'avait pu être envisagée au départ* », elle apparaît « *en sens inverse, plus redistributive qu'il n'a été beaucoup dit* ». Il conclut sur ce point en préconisant de continuer à avancer dans le sens de la résorption des déficits, « *sans remettre en cause les protections mises en place pour les plus faibles retraites* ». Il note par ailleurs l'enjeu autour de « *la coordination base-complémentaire pour le respect de l'objectif de niveau de pension supérieur ou égal à 85 % du SMIC* » et souligne à cet égard que « *l'issue de la renégociation de l'accord national interprofessionnel de l'Agirc-Arrco fera l'objet d'une attention particulière* ».

S'il considère qu'il est prématuré de proposer un nouveau mix des leviers à disposition, le CSR engage néanmoins une réflexion sur la façon de les remobiliser le moment venu. Mobiliser les critères d'âge « *semble de plus en plus difficile, au moins à moyenne échéance* », notamment en raison de leurs effets sur l'indicateur de durée de retraite et *a fortiori* si l'espérance de vie maintient durablement sa trajectoire basse. Il n'écarte pas la question du taux de prélèvement mais indique que la hausse des cotisations « *obligerait à franchir le plafond prévu par la loi de 2014* ». Sur le niveau relatif des pensions, le Comité se demande pourquoi ce levier « *ne peut pas être mobilisé davantage à plus court-terme* » et relève que « *la réforme a, au contraire, conduit à relever les pensions de certains retraités modestes, contribuant à l'amélioration du niveau de vie relatif de l'ensemble des retraités* ». Cet élément souligne « *le problème qu'implique une gestion discrétionnaire alternant leviers d'ajustement sans stratégie d'ensemble* ».

Le CSR appelle en conséquence à « *réfléchir aux outils qui permettraient à terme, de sortir d'un pilotage par à-coups* » et remarque ensuite que « *l'expérience de cette année a renforcé le sentiment que l'on arrive au bout de ce que peuvent faire les démarches paramétriques dans un système aussi éclaté et peu lisible* ».

Afin d'y remédier, il suggère de fluidifier la gestion du système de retraite en élaborant de nouvelles règles qui permettraient d'une part, de réduire la dépendance des perspectives à la croissance et qui conduiraient d'autre part, à « *un meilleur partage du diagnostic, en réduisant un facteur important d'incertitude sur le constat* ». Il propose alors d'envisager des « *mécanismes de rééquilibrage qui puissent assurer un pilotage à la fois fluide et davantage contrôlé à volume de ressources donné* ». Ces mécanismes devraient contenir « *des règles de revalorisation des salaires portés aux comptes, des pensions en cours de service ou de valeur des points qui rendraient les perspectives de niveau de vie relatif moins dépendantes à la croissance tout en intégrant la nécessité de garantir l'équilibre financier* ». Ils devraient également comporter « *des règles d'évolution qui intégreraient de manière progressive les évolutions constatées de l'espérance de vie* » et propose à cet égard d'indexer les droits ou l'ajustement de l'âge aux évolutions de l'espérance de vie.

Sur ce point, le Comité conclut qu'il n'y pas « *de règle simple et miracle* » mais considère qu'il faut aborder ces nouvelles possibilités et ne plus « *s'en remettre aux règles en place dont les limites apparaissent de plus en plus évidentes* ».

Enfin, le Comité « *invite à ce que soient remis à plat un certain nombre d'aspects techniques et de calendrier de ces projections, les dernières années ayant révélé les limites du dispositif mis en place en 2014* ». Il soulève notamment un « *problème de délai entre la fourniture des scénarios macroéconomiques du PSTAB et la date attendue pour la remise des projections puis de l'avis du Comité* » mais également un problème de « *contenu des hypothèses du PSTAB* ».

2. Audition de M. François Bayrou, Haut-Commissaire au Plan et de M. Jean-Pascal Beaufret

2.1 La mesure des ressources du système de retraite : un exercice nécessairement conventionnel

L'analyse des ressources du système des retraites est plus complexe que celle des dépenses. Alors qu'il n'y a pas vraiment de débat sur la notion de dépenses de retraites, la notion de ressources du système est sujette à discussion ; c'est l'objet de la seconde partie de cette réunion plénière.

Parmi les ressources du système de retraite, certaines ne donnent pas lieu à débat. Ainsi les cotisations effectives salariés et employeurs ou les cotisations des indépendants sont des ressources « naturelles » du système de retraite qui est, pour l'essentiel, contributif : les cotisations prélevées sur une année financent les retraites de cette même année et ouvrent également des droits aux actifs en tant que futurs retraités. Mais ces ressources ne constituent qu'une part (66 % en 2022) des ressources du système de retraite (**document n° 4** de cette séance).

L'affectation d'autres sources de financement au système de retraite (impôts affectés, cotisations « fictives » mises à la charge de l'État employeur –voir le **document n° 3** sur la façon dont cette contribution est comptabilisée dans le budget de l'État et en comptabilité nationale - ou encore subventions d'équilibre versées par l'État) peut faire débat (**documents n° 5 à n° 7** du Haut-Commissariat au Plan et de JP. Beaufret) ; ces ressources étant par nature plus discrétionnaires.

Pour autant, le COR étant tenu de projeter le solde du système de retraite, il doit adopter une définition des ressources en projection. Il retient depuis 2023 une définition unique, celle sur laquelle s'appuie le gouvernement et le législateur pour apprécier le solde de la branche vieillesse, dans le cadre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale : le régime de la Fonction publique de l'État, comme les régimes spéciaux, continuent d'être équilibrés en projection, comme ils le sont aujourd'hui. Dans le futur, les ressources du régime de retraite évoluent selon les règles actuellement retenues par le gouvernement et le Parlement. Pour marquer le caractère conventionnel de ces analyses, le COR a choisi de présenter ce calcul sous la dénomination « convention Équilibre Permanent des Régimes équilibrés » (EPR).

Jusqu'au rapport de 2022, le COR présentait une ou plusieurs conventions alternatives à la convention EPR (**document n° 8** de cette séance).

Par ailleurs, le COR a toujours souligné dans ces précédents rapports qu'il pouvait être préférable de se concentrer sur des notions moins contingentes, à savoir les dépenses de retraite et le solde de l'ensemble des administrations publiques.

Le taux de cotisation employeur des régimes de la fonction publique renvoie principalement à des différences de prise en charge des dispositifs de solidarité et à la démographie des régimes. Il pourrait également renvoyer à des règles spécifiques à la fonction publique, qui globalement favoriseraient les fonctionnaires du point de vue de la retraite. Pour autant, une fois neutralisés les différences d'assiette et de situation démographique des différents régimes, les taux de prélèvement dans le public et le privé apparaissent globalement équivalents (**document n° 9**). En outre, selon une étude de la Drees datant de novembre 2022 (**document n° 10**), sur le seul champ des fonctionnaires sédentaires (c'est-à-dire en excluant les catégories actives), la pension des fonctionnaires de la génération 1958 changerait très peu en moyenne en leur appliquant les règles du privé (+1,5%).