

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° 8
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

La mesure des déficits, les éléments du débat

Annexe 5 du Dixième avis du Comité de suivi des retraites, 13 juillet 2023

Annexe 5 - La mesure des déficits, les éléments du débat

Produire un diagnostic partagé sur les perspectives du système de retraite nécessite de composer avec de nombreux facteurs d'incertitude, en premier lieu ceux qui se situent du côté de la démographie : même si la structure de la population évolue avec beaucoup d'inertie, on ne peut ignorer les aléas portant aussi bien sur la mortalité que sur la fécondité et les flux migratoires. Les travaux des années 1990 et 2000 les mettaient souvent en avant.

Mais deux caractéristiques du système français génèrent deux autres formes d'incertitude qui ont dominé les débats de la période récente. La première est la forte sensibilité du ratio dépenses/PIB aux hypothèses de croissance économique. Elle découle de l'indexation des droits sur les prix plutôt que sur les salaires, un point sur lequel réinsiste à nouveau cet avis. La seconde concerne les recettes du système. L'hétérogénéité des ressources et modes de financement des différents régimes a amené le COR à mobiliser différentes conventions de projection de ces ressources qui débouchent sur des messages assez différents en termes de soldes et auxquelles il a donc été reproché de brouiller le message. Le recentrage de cette année sur une seule de ces conventions, la convention dite « EPR » ne dissipe pas le débat car d'autres conventions continuent d'être proposées. Cette annexe complète ce qu'en dit le présent avis en repartant de l'historique des conventions successivement envisagées.

Commençons par rappeler que, pendant assez longtemps, il a été possible d'éluder cette question des indicateurs de solde en se focalisant sur les projections du ratio retraites/PIB. Ce ratio était projeté suffisamment en hausse pour montrer la nécessité de réformes.

C'est avec les réformes successives que sa trajectoire s'est progressivement horizontalisée, tout au moins sous les hypothèses de croissance médiane. L'intérêt a alors dû se déplacer vers les indicateurs de solde, en principe plus à même d'alerter sur le besoin d'encore réformer le système. Symptomatiquement c'est bien en termes de suivi des indicateurs de solde et non de ratio retraites/PIB que la réforme de 2014 a demandé au CSR d'évaluer les perspectives financières du système.

Pour ce faire, le principal problème est d'attribuer un déficit aux régimes automatiquement équilibrés par subvention de l'État, au premier rang celui de la fonction publique d'Etat (FPE). Le COR avait adopté à sa création une convention consistant à calculer un taux de cotisation implicite de l'État employeur, rapportant la subvention d'une date de référence à la masse salariale de la même période, puis à faire évoluer sa contribution au système de retraite en appliquant indéfiniment ce taux aux évolutions prévues de sa masse salariale.

Cette convention a montré ses limites quand l'État s'est engagé dans des politiques de modération de sa masse salariale, une première fois lors des projections publiées en 2012 et plus nettement en 2017. Les projections de ces années-là avaient adopté des hypothèses très restrictives sur la masse salariale du secteur public. Si les taux de cotisation apparents et effectifs des régimes subventionnés et les régimes non subventionnés avaient été identiques, ce changement d'hypothèse aurait été neutre à hypothèses macroéconomiques données : les salaires et emplois en moins dans le secteur public auraient conduit à anticiper autant de salaires et d'emplois en plus dans le secteur privé et donc un simple redéploiement intersectoriel d'une masse constante de cotisations.

Mais les taux apparents du secteur public sont bien plus importants, le transfert de masse salariale d'un secteur à l'autre se traduisait donc par une perte de recettes, avec un message très paradoxal puisqu'une politique visant au rééquilibrage des finances publiques prises dans leur ensemble dégradait la situation des retraites. *A contrario*, toujours selon cette convention, des

hausse massives des salaires ou de l'emploi public auraient été à même de rééquilibrer le système de retraites, mais en ignorant totalement l'impact qu'aurait eu le financement de ces hausses sur la situation financière des APU.

C'est pour remédier à ce problème que le COR avait envisagé dès 2012 un autre mode de calcul, indexant la contribution de l'État sur l'évolution du PIB, supposé représentatif de sa base fiscale globale, plutôt que sur la masse des salaires de ses agents. Cette convention a ensuite été reprise en 2018 sous le nom de convention « PIB » avant d'être renommée « EEC » pour « effort de l'État constant » dans les rapports suivants.

A cela s'est ajouté, en 2014, le recours à une troisième convention, reprise des comptes de la sécurité sociale, et donc qualifiée temporairement de convention « CCSS » avant d'être rebaptisée « EPR » pour « équilibre permanent des régimes », et donc plus exactement des régimes financièrement équilibrés par l'État, via une cotisation d'employeur ou une subvention. Cette convention fait tout simplement l'impasse sur la situation de ces régimes réputés équilibrés. En supposant la stricte pérennisation de leurs subventions d'équilibre, elle leur attribue des soldes nuls ou quasi-nuls par construction, et les fait donc sortir du champ de l'indicateur qui, du coup, comme l'avait expliqué le CSR, doit être lu comme indicateur de la situation financière consolidée de tous les autres régimes, ce qui est une information utile en soi mais partielle.

Entre temps, pour la différencier, la convention « historique » du COR avait été d'abord baptisée « convention COR » puis « TCC » pour taux de cotisation constant.

Compte tenu des problèmes qu'elle soulevait, cette convention TCC a été finalement abandonnée en 2021. Le CSR avait poussé en ce sens. S'agissant de la convention « PIB » ou « EEC », elle s'est avérée soulever d'autres questions. Avec des cotisations du secteur privé évoluant elles aussi comme le PIB, l'avantage de cette convention était de donner un message cohérent avec les projections du ratio retraites/PIB : un système réputé initialement à l'équilibre et aux dépenses stabilisées voire décroissantes en part de PIB ne pouvait pas voir ses déficits se creuser de manière significative.

Mais c'était faire l'hypothèse que l'ensemble des ressources équilibrant actuellement les régimes subventionnés étaient à la fois pérennisables en part de PIB et redéployables vers d'autres régimes. Or l'examen des perspectives régime par régime a montré à son tour les limites de cette hypothèse. En parts de PIB, l'équilibre attendu au sens de cette convention EEC recouvrait une baisse attendue des dépenses pour les régimes équilibrés – plutôt qu'une dérive à la hausse –, due principalement à la normalisation de leur structure démographique, et un creusement du déficit du régime général (cf figure 24 de cet avis). La convention « PIB/EEC » traduisait ceci en un excédent latent des premiers, qu'on supposait disponible pour compenser le déficit du second.

Un tel scénario n'avait rien d'aberrant en soi pour un État qui n'aurait pas été sous pression financière. A taux global de prélèvements obligatoires donné, dette publique stabilisée et en l'absence de besoin de financer des besoins nouveaux, on ne pouvait exclure par principe que ce qui pouvait être économisé sur les retraites des fonctionnaires puisse être recyclé vers d'autres compartiments du système de retraites, dans une démarche de compensation démographique généralisée. C'est d'ailleurs ce qu'avait partiellement envisagé le gouvernement en 2019 puisque la commission de financement mise en place à l'époque devait proposer des mesures équilibrantes au sens de la demi-somme des conventions EEC et EPR : ceci voulait dire que, à l'époque, l'État se considérait prêt à recycler vers le reste du système de retraite la moitié des excédents latents implicites à cette convention EEC.

Entre temps, la crise du Covid est cependant intervenue, qui a conduit à une nouvelle tension sur le niveau de dette tout en révélant de nouvelles demandes en matière de services publics. S'y rajoute maintenant l'objectif de transition énergétique potentiellement coûteux pour le budget de

l'État. Cette nouvelle donne explique qu'on ait désormais renoncé à toute idée de recyclage des économies susceptibles d'être faites sur les retraites du secteur public. C'est ce que reflète le choix de finalement se focaliser sur le message de la convention EPR, comme l'avait plus ou moins anticipé l'avis 2022 du CSR.

En communication, reste néanmoins une difficulté à faire coexister les deux messages que, d'une part, les dépenses sont relativement « sous contrôle » et que, malgré cela, les déficits repartent à la hausse.

Une façon de résoudre ce hiatus est de décrire la situation actuelle comme déjà déficitaire, en considérant comme déficit caché tout ce qui n'est pas financé par cotisations de droit commun ou impôts et taxes explicitement affectées. Cette masse représenterait du même coup la contribution des retraites à l'ensemble du déficit des APU. C'est l'esprit de la piste proposée par Beaufret²², et également mise en avant, quoiqu'en termes légèrement différents, par le HautCommissariat au Plan²³.

Ce nouveau type de convention rappelle utilement à quel point on est sorti du modèle-type du système de retraite financé par cotisations *stricto sensu* dans lequel les prestations versées aux retraités seraient la stricte contrepartie de ce renoncement à des revenus d'activité. Et on peut considérer qu'il ne serait pas malvenu de revenir progressivement vers ce mode de financement, ce qui aurait dû être l'un des apports du régime universel, au moins sur sa composante contributive.

Savoir s'il s'agit du chiffrage exact de la contribution des retraites au déficit des APU pose davantage de questions. Tout dépend de ce qu'on considère que devrait-être en l'état, le niveau normal de financement des retraites en France, toutes sources confondues.

- Pour la part du coût des retraites du secteur public qui est imputable aux différences de structure démographique, prendre pour référence le taux de cotisation du privé peut se discuter. Si on avait eu dès le départ un système intégré sans subventions d'équilibre et alimenté par des cotisations homogènes entre secteurs, on aurait eu à faire évoluer leur taux commun en fonction de cette démographie commune et non pas en fonction de celle du seul régime général. On peut considérer que c'est un tel taux tous régimes qui devrait-être la bonne référence.
- La référence au privé serait plus légitime si le taux apparent élevé du secteur public traduisait des avantages injustifiés qu'on pourrait envisager de remettre en cause. Là, on pourrait vraiment imputer à ces droits hors normes une contribution au déficit du système des retraites. Mais ceci ne semble pas être le cas, au moins sur le champ des catégories sédentaires. Sur ce champ, il y a certes de nombreuses disparités entre public et privé quand on compare les règles à niveau fin, qu'aurait également permis de résorber le Système universel, mais pas d'avantage systématique en moyenne (voir section 2.2.2 de l'avis).

En fait, de manière générale, tout exercice de chiffrage d'une contribution d'un poste budgétaire à un déficit global se heurte à la nécessité de choix en partie conventionnels de ce qu'on pense être les niveaux « normaux » de dépenses et de ressources pour ce poste. A la limite, à déficit global donné des APU, on peut toujours faire apparaître le système de retraite comme équilibré voire excédentaire moyennant affectation en sa faveur d'une part plus ou moins importante des prélèvements obligatoires, en reportant ces déficits vers d'autres postes, ou bien le faire apparaître fortement déficitaire, moyennant une définition restrictive de son niveau normal de ressources. Ce qui est bien défini est le solde global des APU et ce qu'il convient d'interroger sont les marges dont on

²² Beaufret J.P., « Retraites obligatoires et déficits publics. Pour la clarté », Commentaire, n° 182, 2023.

²³ Retraites : une base objective pour le débat civique, note du Haut Commissariat au Plan, décembre 2022

dispose pour le résorber, poste de dépense par poste de dépense, mais chiffrer les contributions de chacun de ces postes au déficit courant est un exercice moins balisé qu'il n'y paraît.

Ajoutons que, même si un financement intégré par cotisations totalement uniformisées et mutualisées serait une évolution souhaitable dans l'absolu, l'indicateur de solde qu'on pourrait en déduire continuerait de présenter certaines limites, pour qui pense que le sujet principal est celui de l'équilibre des APU :

- Comme l'ancien indicateur « COR » il dirait que des hausses massives de salaires des agents de l'état seraient capables à elles seules de rétablir l'équilibre du système de retraite, en ignorant totalement ce que serait leur coût en termes de déficit global des APU.
- A l'inverse, et pas plus que les indicateurs existants, il ne rendrait pas compte de ce qu'a été un des buts de la réforme de 2023, une augmentation de l'emploi global pouvant aussi générer des suppléments de recettes pour des postes de dépense publique ou sociales autres que les retraites.