

# Comité de suivi des retraites

## Avis 2024

Présentation au COR - 19 septembre 2024

# Contexte (1)

Remise devait intervenir le 26 juin, date de fin de mandat

Axe initialement envisagé : réflexions sur le pilotage

Sortir d'une gestion des retraites par à-coups, dont la réforme de 2023 avait ré-illustré les limites ?

i.e. revenir à l'esprit de 2017 mais sans forcément de remise à plat totale du système

Cet axe a été préservé

Mais il a aussi fallu faire une place au message de retour des déficits et des conclusions à en tirer

# Contexte (2)

Agenda perturbé par la tenue des législatives et leurs conséquences

A conduit à décaler publication au 15 juillet, limite prévue par la loi

Aurait aussi pu conduire à examiner les pistes de remise en cause de tout ou partie de la réforme de 2023

Mais impossibles à instruire raisonnablement dans les délais

Et, du reste, la loi de 2014 ne nous autorise des propositions de cette nature que pour des évolutions économiques et démographiques plus favorables que celles garantissant l'équilibre : condition à l'évidence non remplie

# Contenu de la présentation de ce jour

Ne va pas reprendre l'ensemble du contenu de l'avis

Renvoi à son texte pour, entre autres

Des compléments d'argumentaire dans le débat sur les indicateurs de solde

Le suivi d'un certain nombre d'indicateurs sur lesquels les projections 2024 n'apportent pas de nouveauté significative

Présentation centrée sur

Les projections de déficits

Les voies d'ajustement et les pistes pour les rendre plus fluides

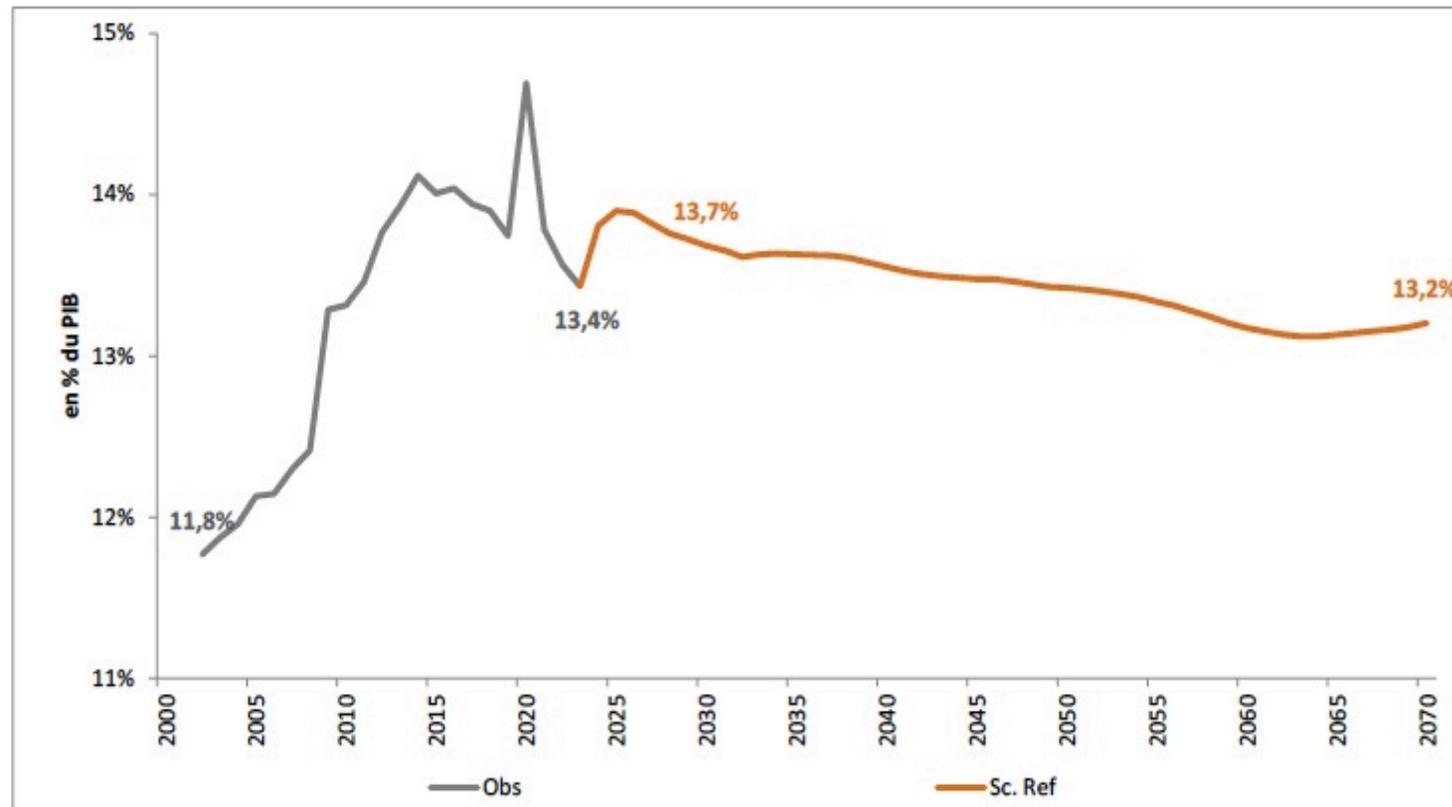
Quelques questions relatives à l'architecture du système

Le retour d'expérience sur les dix années de fonctionnement du Comité

Y-aurait-il lieu d'aménager le dispositif mis en place en 2014 ?

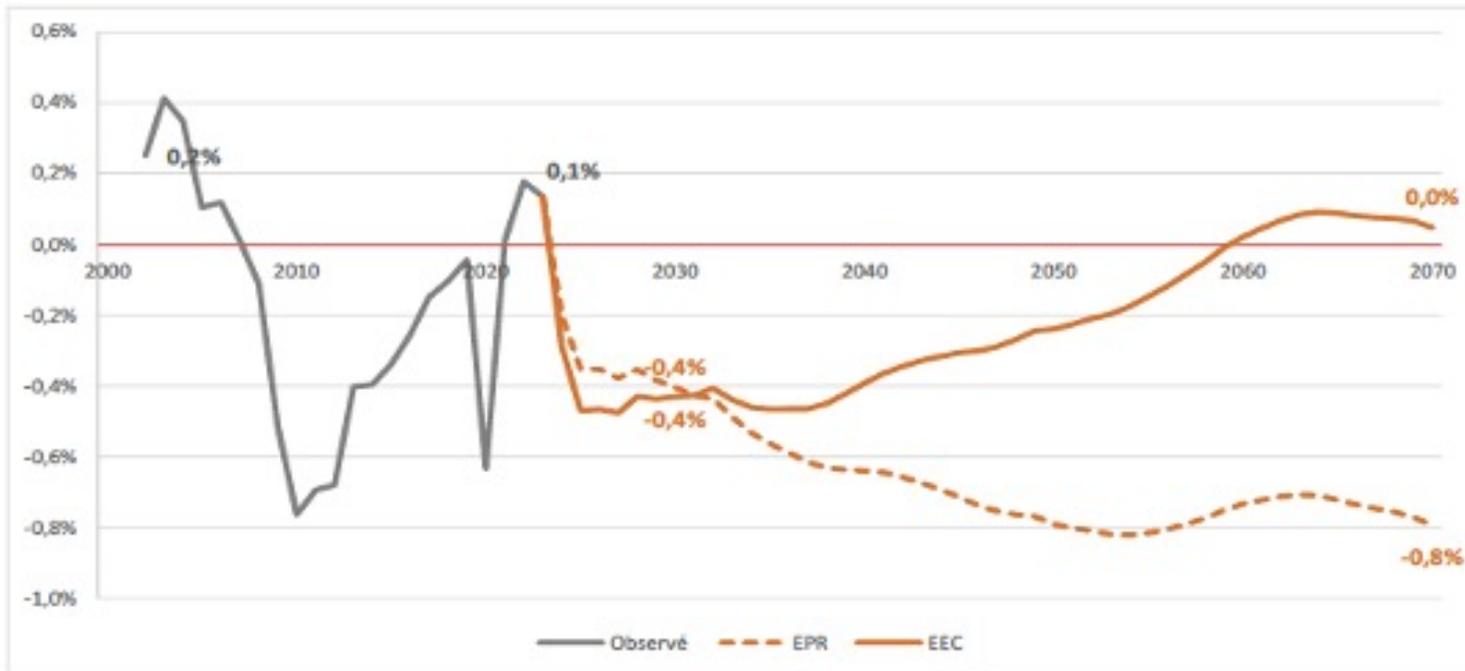
Constat financier : des dépenses certes toujours affichées en repli à long terme...

**Figure 2-2 - Dépenses du système de retraite en % du PIB observées et projetées dans le scénario de référence**



...mais retour aux déficits, y compris au sens de la convention EEC désormais mise en annexe

Figure A3.3 - Solde observé et projeté du système de retraite selon la convention comptable retenue

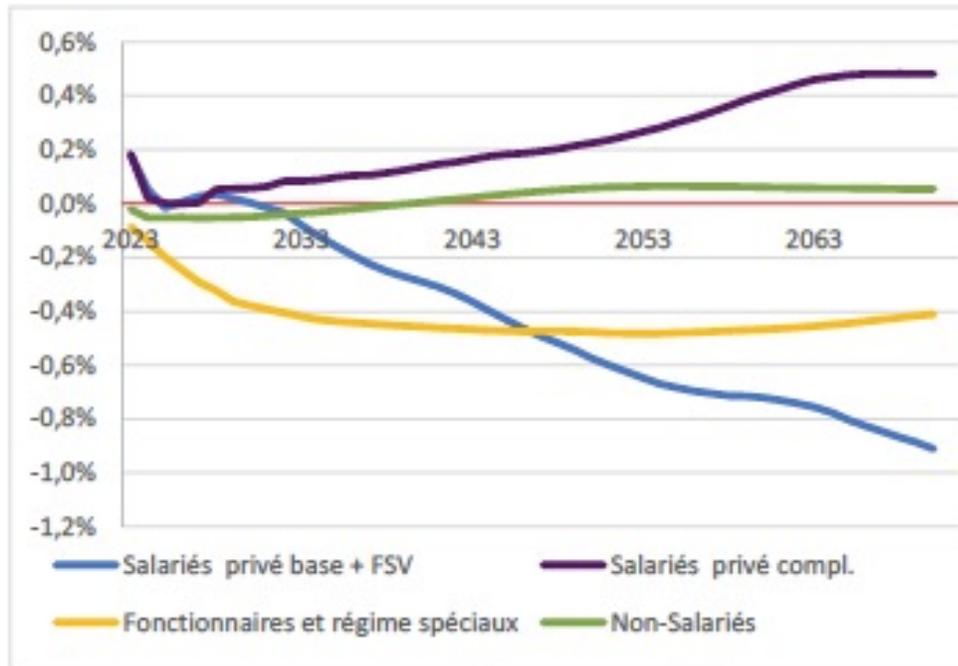


Il faudrait attendre 2050 pour qu'un éventuel recyclage des économies sur les retraites FPE compense les déficits des autres régimes (EEC)

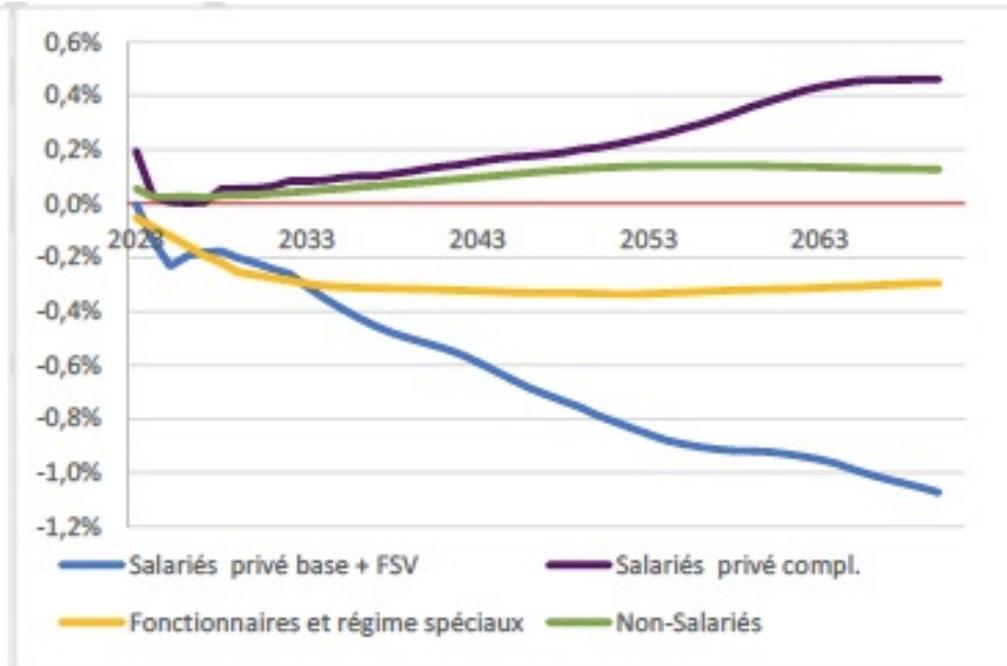
Sans ce recyclage, ce qui est le scénario EPR de référence, déficit récurrent et finissant à -0,8 point de PIB en 2070

# Déficit surtout imputable au RG et à la CNRACL

Hors transferts entre régimes

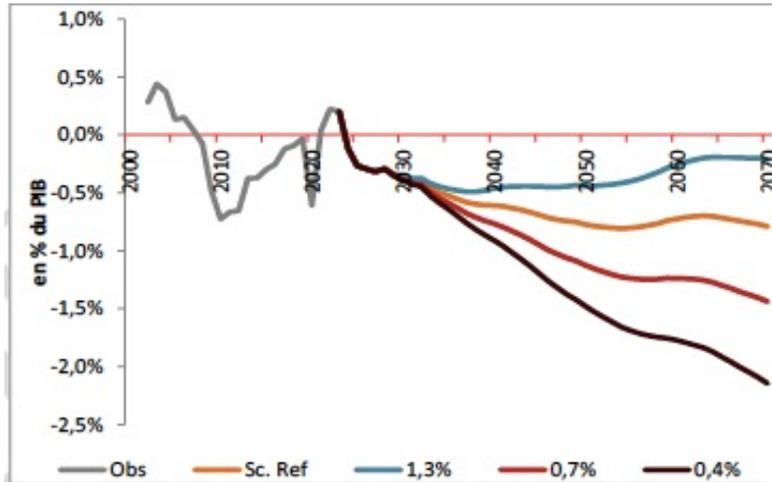


Yc transferts entre régimes

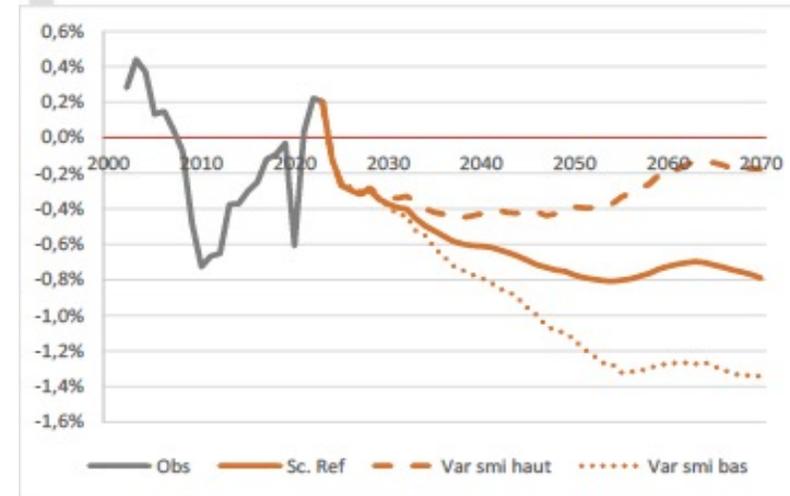


# Variantes ne remettent pas en cause le message qualitatif

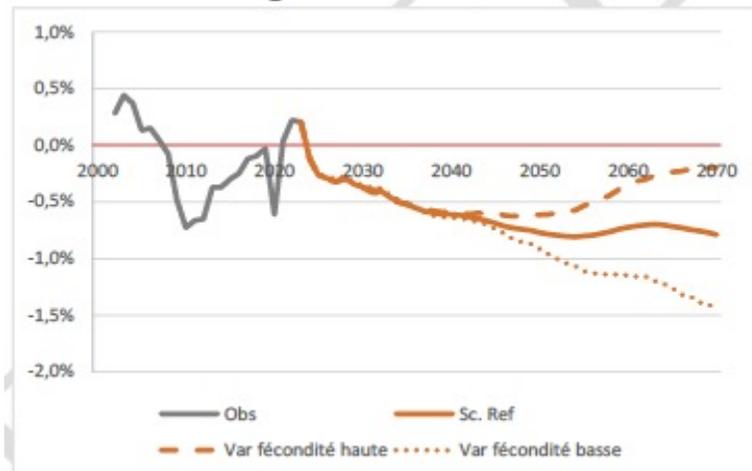
## Variantes de productivité



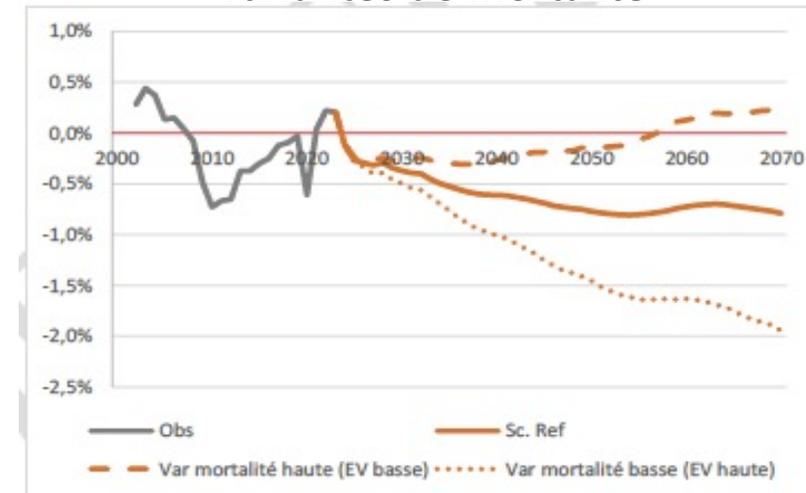
## Variantes de solde migratoire



## Variantes de fécondité



## Variantes de mortalité



# Compatibilité avec les effets attendus de la réforme ?

Côté dépenses, elle n'a pas inclus que des mesures d'économie

Effet 2030 initialement attendu à -11,5 Mds pour le recul de l'âge

Mais +5,9 Mds pour l'effet des autres mesures, principalement ciblées sur les petites retraites

Soit -5,6 Mds d'euros  $\approx$  -0,2 pts de PIB au final

Réévalués à -4,6 Mds d'euros dans rapport 2023 du COR

Côté recettes, diagnostic plus difficile, dépend des effets sur le marché du travail, mais également de l'ordre de 0,2 Pt de PIB

Ce qui, combiné à l'effet dépenses devait rétablir l'équilibre en 2030

En même temps qu'avoir des effets collatéraux positifs sur le solde du reste des APU

Insistance du Comité sur nécessité de ce point de vue APU global...

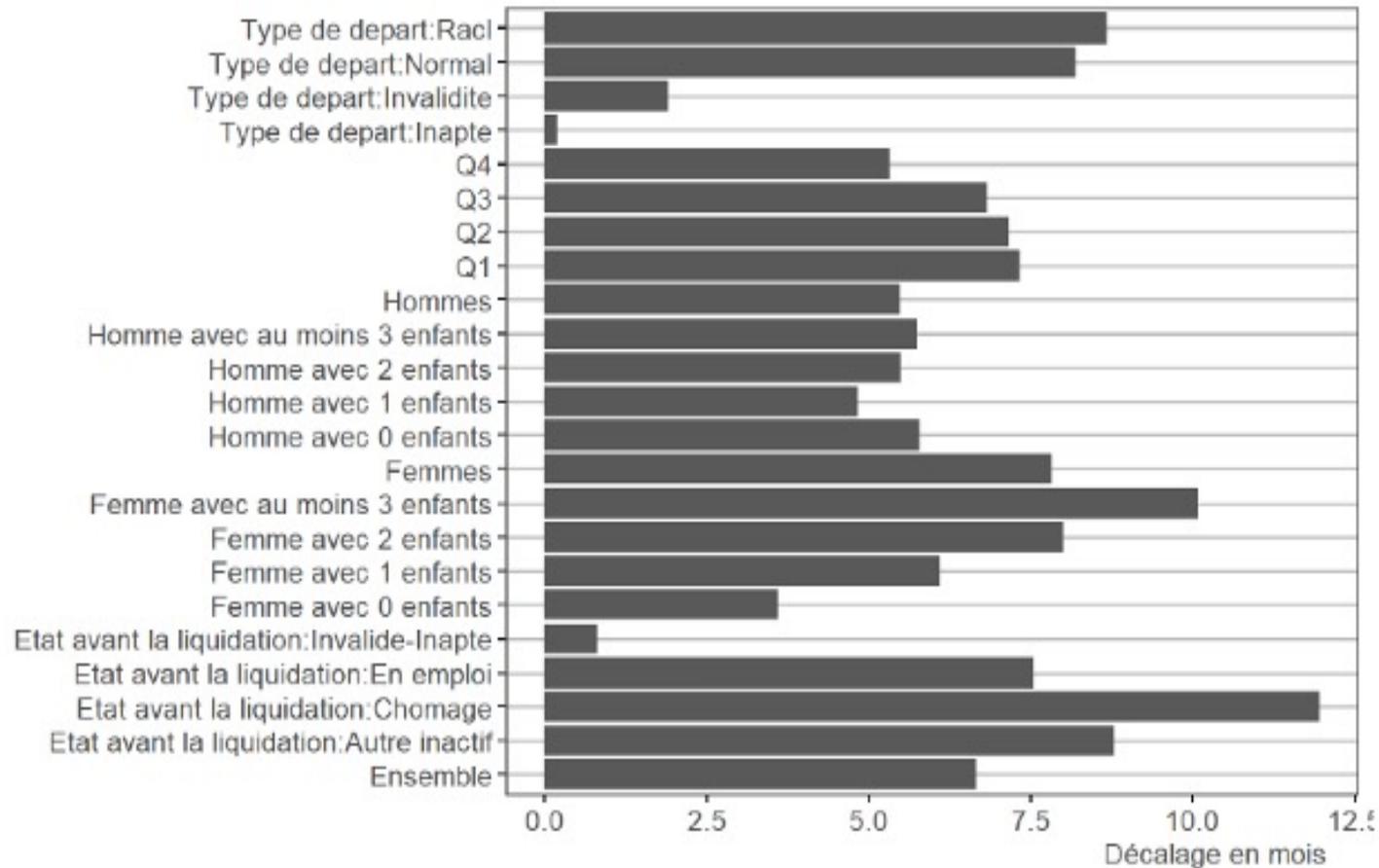
...pour sortir par le haut des débats sur la notion de solde propre au système des retraites

Si déficits reviennent c'est que la trajectoire avant réforme devait sous-estimer le déficit ex ante

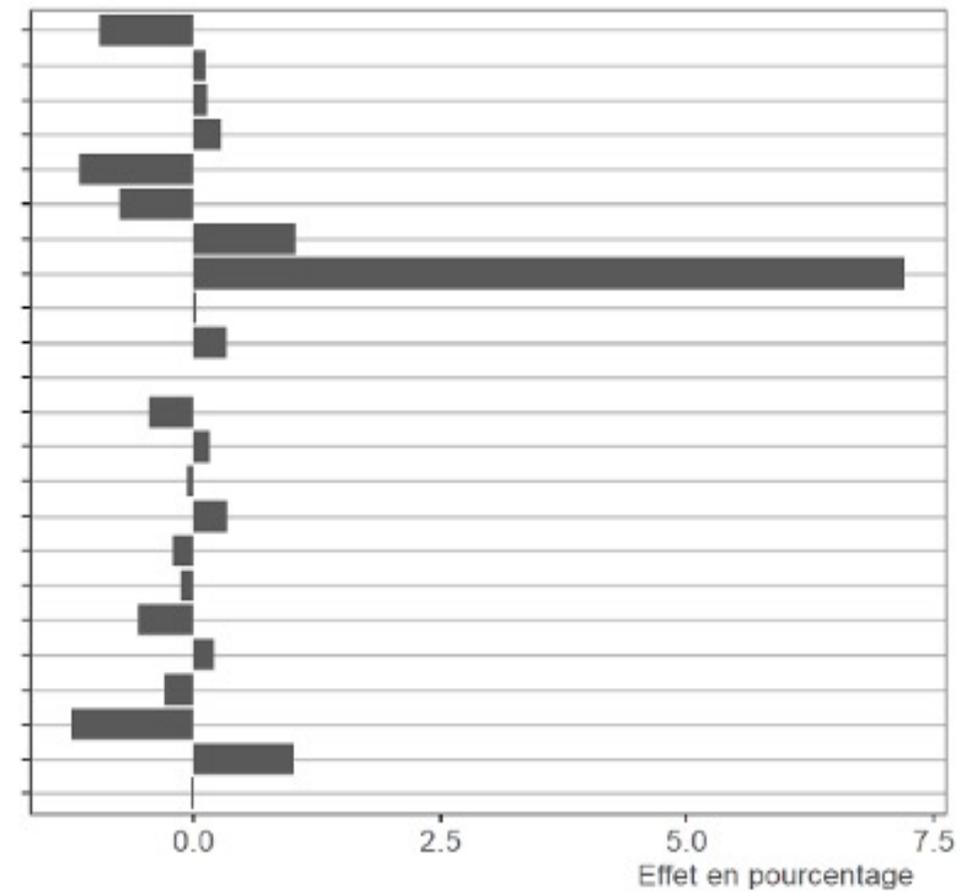
Egalement, ex post, l'effet de la révision des règles d'indexation Agirc-Arrco

# La réforme 2023 : effet âge et effet sur cumul de droits

## Age de liquidation



## Cumul des droits



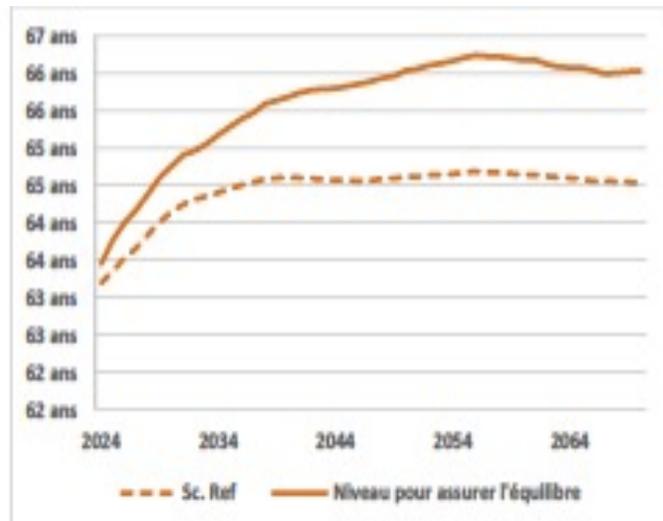
# Le retour des déficits : quelles réponses ?

Effet global de la réforme à continuer d'expertiser, d'ici 2027, si demande maintenue d'un avis CSR à son sujet

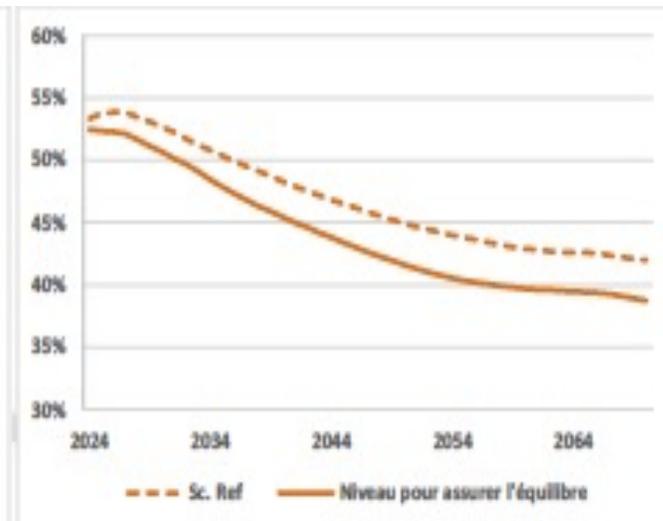
Mais, dans l'attente, le fait que déficits subsistent est quelque chose sur lequel le comité était, de par la loi, tenu d'alerter

Quelles propositions pour y répondre ?

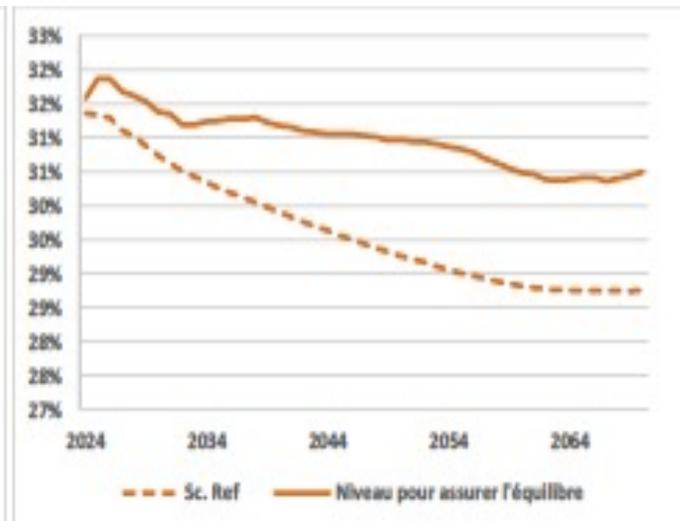
Age de départ ?



Pension relative ?



Taux de prélèvement ?



# Ressources : la question préliminaire des réserves

Leur mobilisation ne peut apporter la réponse pérenne dont on a besoin

Plutôt destinées à réponse à des chocs ponctuels type Covid

En se donnant les moyens de les reconstituer ensuite

Ce qui n'est déjà plus vraiment le cas pour le FRR qui, actuellement, sert à amortir les dettes passées, dont la dette covid

Une question néanmoins sur réserves Agirc-Arrco

Excédents projetés devraient conduire à réserves en hausse: jusqu'où serait-il justifié qu'elles augmentent ?

Plutôt caler le taux de cotisation au niveau qui, à terme, les stabiliseraient

Puis réutiliser la marge ainsi libérée au profit du RG

Ceci, cependant, ne changerait rien au déséquilibre consolidé base-complémentaire.

# Ressources : prélèvements

Pour les cotisations, la loi interdit au CSR de préconiser des hausses les portant au-delà de 28 % pour le cas-type de salarié non-cadre du privé

Contrainte déjà saturée

## Deux façons de la contourner

Préconiser des surcroits de cotisations, sans contrepartie, pour individus à salaire supérieur à celui de ce cas-type

Renforcement de la redistributivité qui en résulterait n'est pas à exclure, mais jusqu'où peut-on aller sans miner l'adhésion collective au système ?

Redirection de ressources fiscales existantes ou affectation de ressources nouvelles

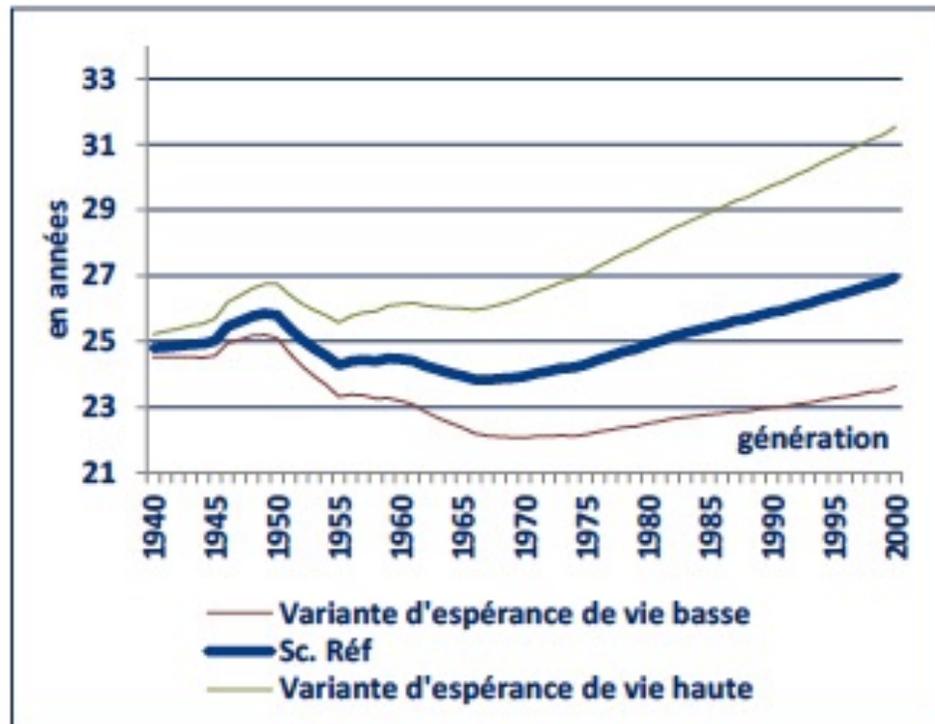
Reviendraient au scénario EEC, alors qu'il a été progressivement écarté

Et est-ce à la retraite que devraient prioritairement profiter les marges qui existeraient dans ce domaine ?

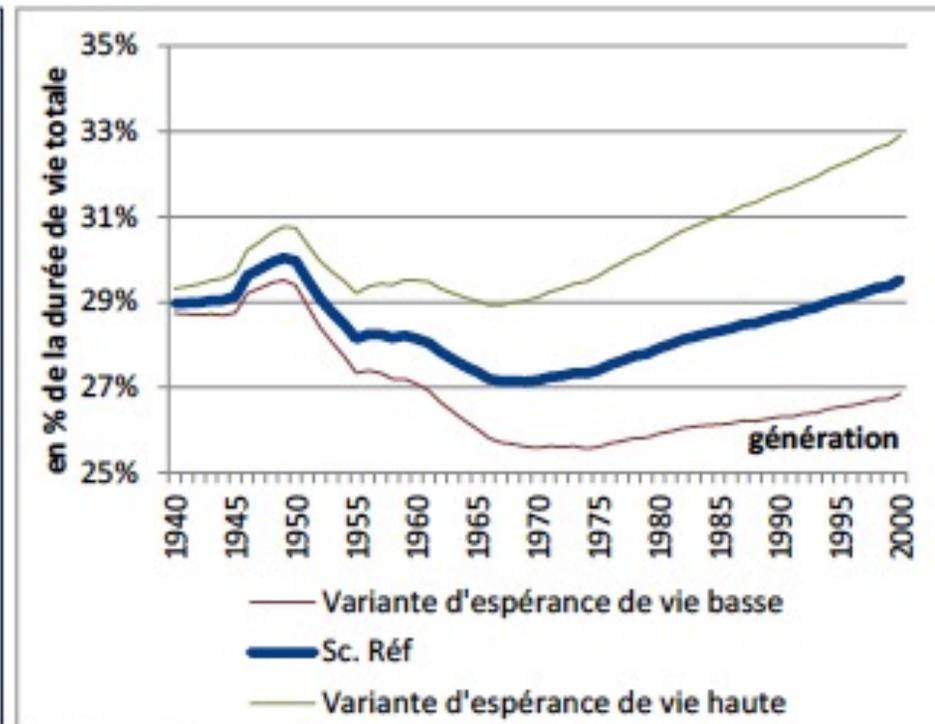
# L'âge de la retraite (1)

Evidemment exclu d'y revenir avant longtemps, après le nouveau décrochement de l'indicateur de durée de la retraite

Durée absolue et relative de la retraite, selon variantes d'espérance de vie  
En nombre d'années



En % de la durée de vie totale

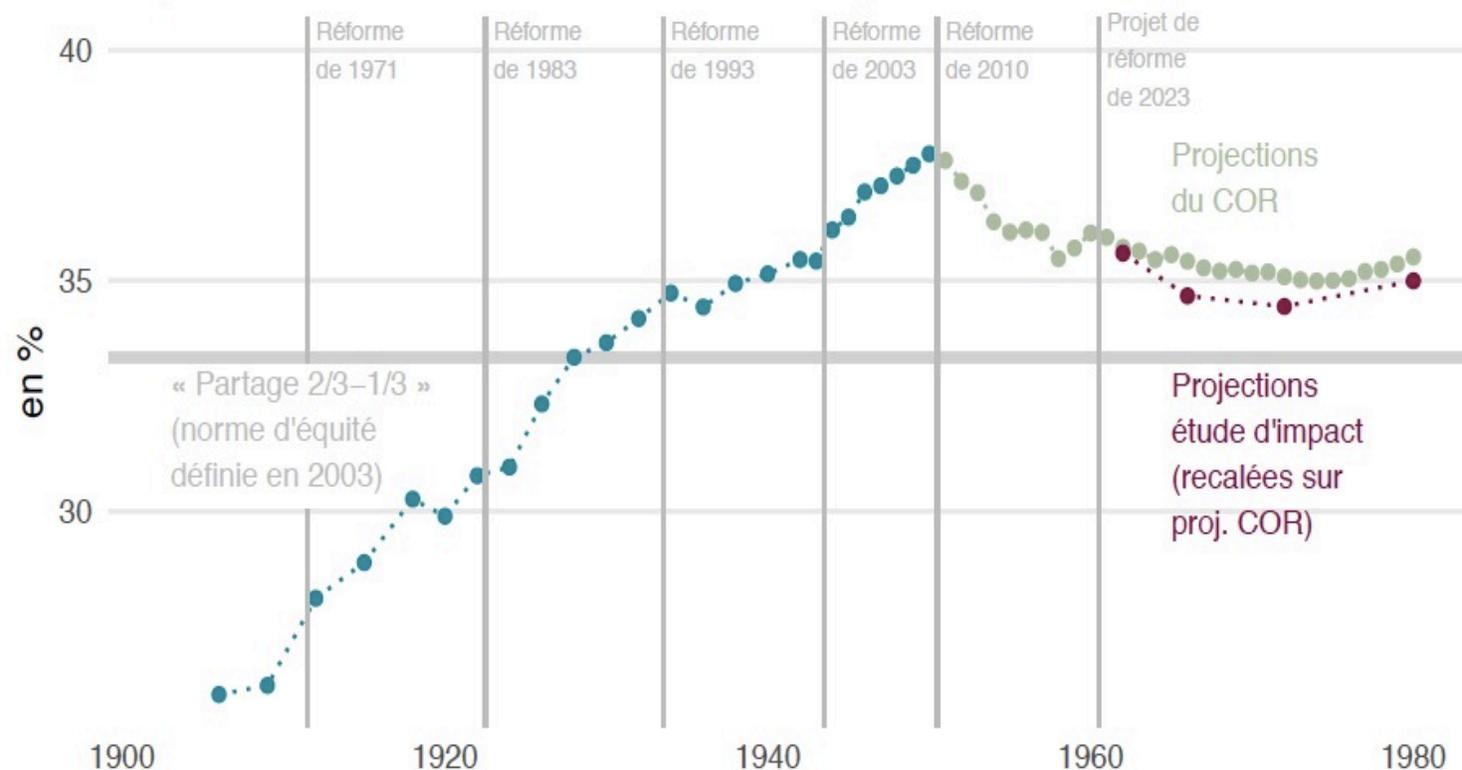


# L'âge de la retraite (2)

Rappel tout de même que ce décrochement doit-être remis en perspective

On reste sur le type de norme d'équité retenu en 2003

Durée espérée de la retraite, par génération, en % de la vie adulte après 20 ans



# L'âge de la retraite (3)

Avis a surtout argumenté sur le fait qu'il aurait mieux valu éviter la trajectoire en dos d'âne qu'on a eu depuis les années 2000,

Via une indexation plus systématique sur l'espérance de vie, direction dans laquelle avait commencé à aller la réforme de 2003

Qui permettrait, à l'avenir, de neutraliser l'effet de l'incertitude sur l'espérance de vie future : nouvelles remontées conditionnées au fait que l'espérance de vie réaccélère suffisamment

Ceci étant, faut-il tout indexer ?

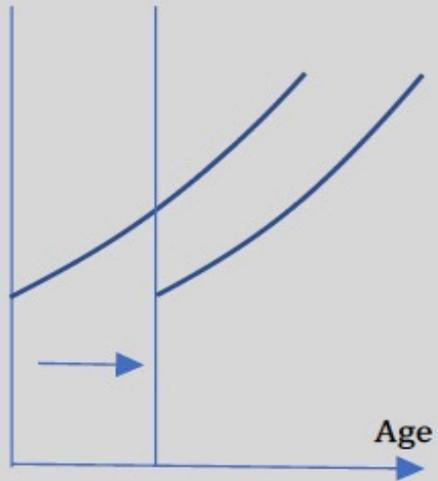
L'ensemble de la fenêtre de liquidation ?

Ou seulement l'âge de référence au sein de cette fenêtre, qu'il s'agisse de l'âge du taux plein (de moins en moins lisible) ou d'un concept plus simple d'âge pivot

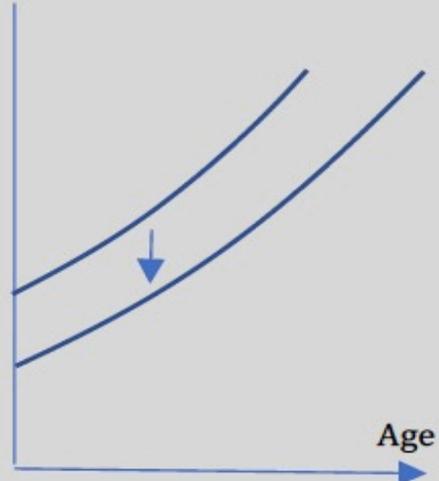
# L'âge de la retraite (4)

**Figure 18 - Quatre modalités de réponse à une hausse de l'espérance de vie**

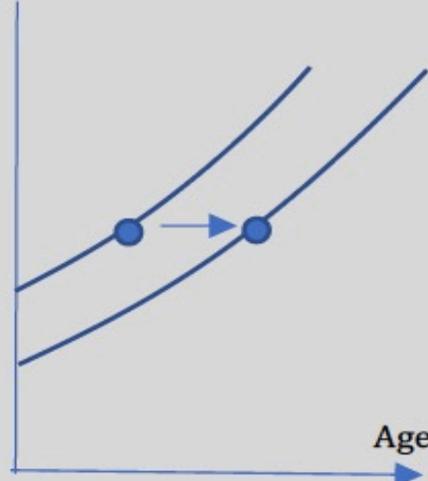
**18a - Hausse de l'âge minimal**



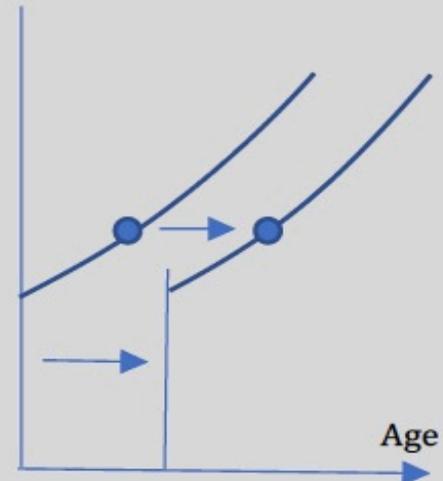
**18b - Baisse du taux**



**18c - Hausse de l'âge pivot, âge minimal inchangé**



**18d - Hausses de l'âge pivot et de l'âge minimal**



# Le niveau des retraites

Relever l'âge ne peut pas suffire de toute manière, sauf à le remonter de beaucoup plus que la hausse de l'espérance de vie

En l'état, baisse du niveau relatif des retraites participe aussi fortement, à terme, au contrôle de la dépense

Découle, en l'état, de l'indexation prix, tant que croissance réelle  $> 0$

Faut-il accélérer et intensifier ce décrochement ?

Cette piste avait été écartée en 2023

Parce que mobilisée sur le 1<sup>er</sup> quinquennat : sous-indexations, totales ou différenciées mais aussi transferts cotisations sociales/CSG

Question est revenue dans le contexte post réforme

En raison de la baisse des salaires réels qui, conjoncturellement, a conduit à inverser l'effet de l'indexation prix : elle a creusé l'écart actifs/retraités en sens inverse de l'habitude

Une raison de plaider pour un retour à l'indexation salaire ?

# Le débat sur l'indexation (1)

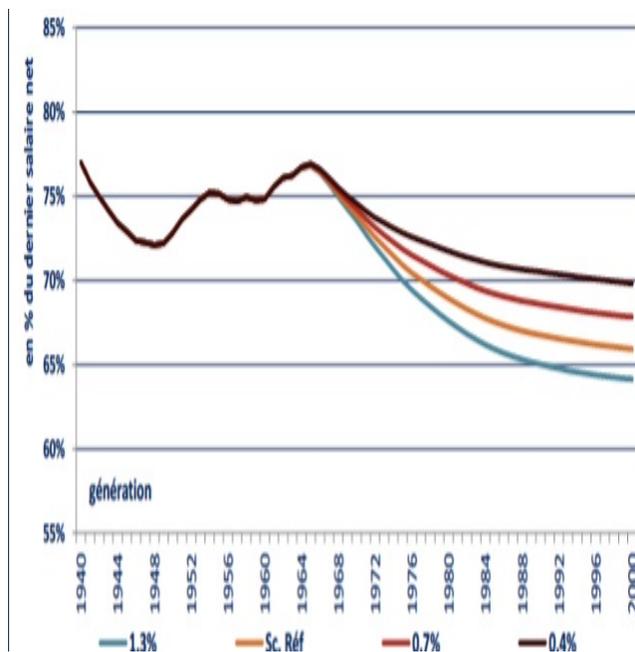
Indexation salaire restaurerait, de fait, la solidarité retraités/actifs en cas de choc négatif

Mais éviterait aussi décrochement des pensions à long terme, et qu'il soit d'autant plus marqué que la croissance sera rapide

Ce résultat est un acquis de la réforme 2023 pour ce qui est des carrières au SMIC...

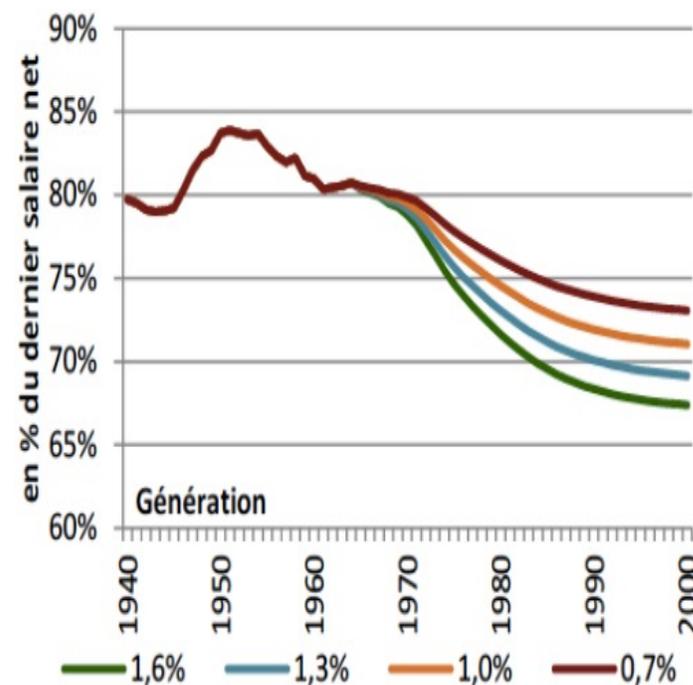
## TR non cadre privé

Après réforme (selon productivité)

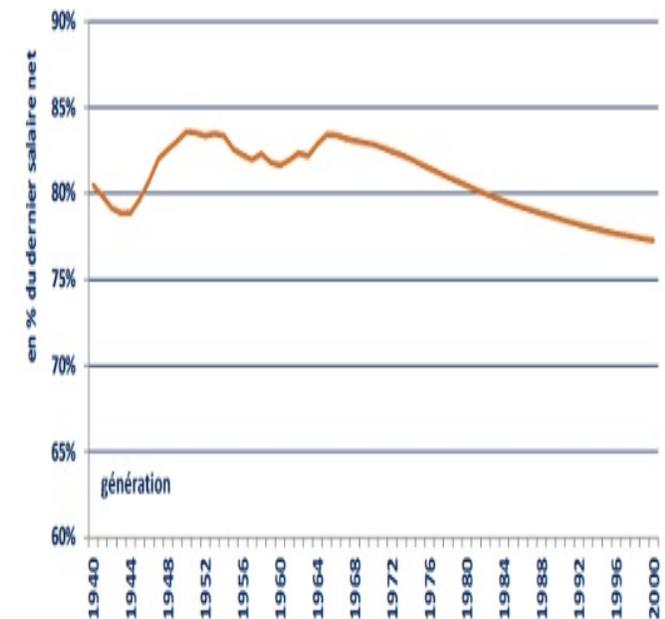


## TR pour carrière au SMIC

Avant réforme (selon productivité)



Après réforme (toutes hypothèses)



# Le débat sur l'indexation (2)

Cependant, si on la réappliquait intégralement à tous les niveaux de retraite, conduirait à fort surcoût à long terme

Réponse à cela serait une indexation salaire minorée d'un facteur compensant la détérioration du ratio cotisants/retraités, telle que résultant de la règle choisie pour l'âge de référence

Comme l'ont appliqué les régimes complémentaires de 2019 à 2023

Règle « salaires » pour la valeur d'achat des points, et « salaires-1,16% » pour leur valeur de service

Temporairement suspendue (prix – 0,4 %) mais devrait être réappliquée à compter de 2027

# Le débat sur l'indexation (3)

Travaux conduits cette année, pour le CSR, sur transposition de cette règle dans le régime général

- Salaires portés aux comptes revalorisés comme le salaire moyen

- Mais un abattement à la liquidation sur la base du ratio retraités/cotisants courant

- Puis une pension indexée sur salaires - l'évolution de ce ratio + ce qu'on s'autorise comme évolution du taux de cotisation

Offrirait aussi un moyen d'harmoniser évolutions dans le public et dans le privé

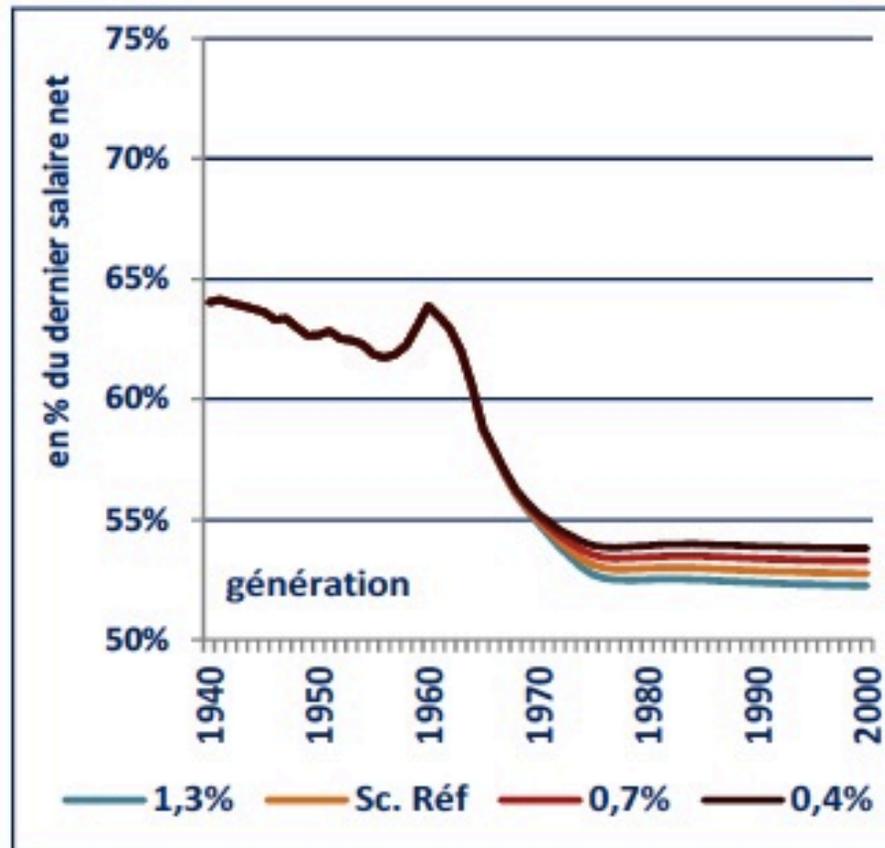
- Même coefficient appliqué à la liquidation des deux côtés, quelle que soit la croissance économique

- Supposerait néanmoins de d'abord mettre fin à la dérive entraînée, dans le public, par la part croissante des primes dans la rémunération

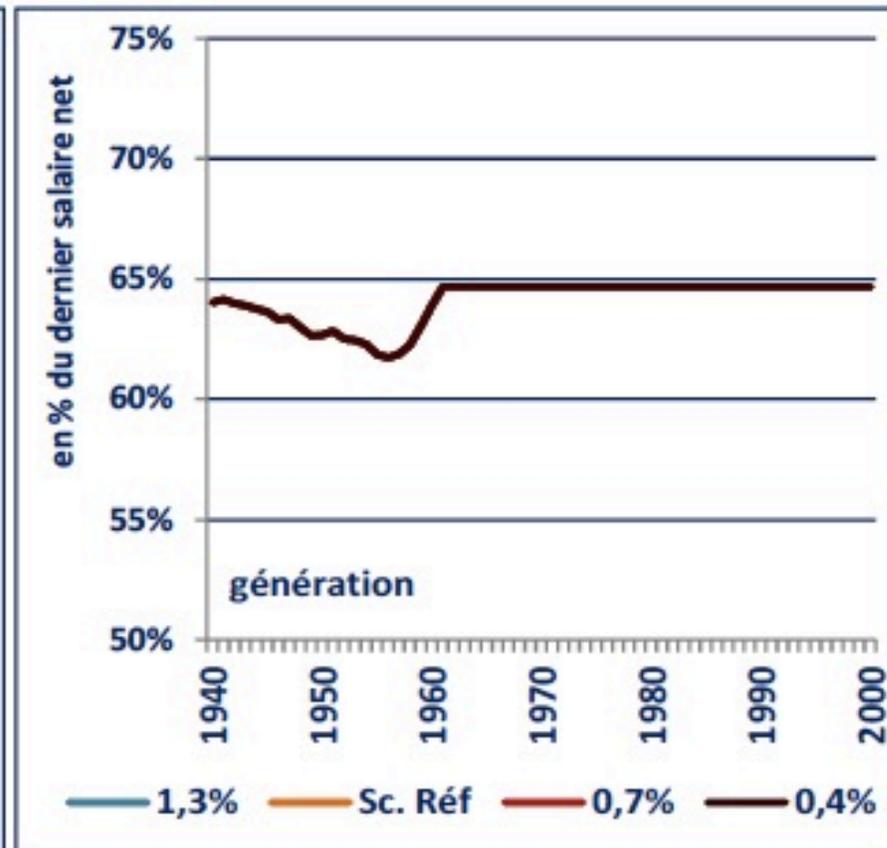
  - Pour éviter cumul de deux facteurs de baisse du taux de remplacement

# Taux de remplacement : fonctionnaire sédentaire de catégorie B

Taux de primes croissant



Taux de primes constant



# Le débat sur l'indexation (4)

Force est de constater, pour autant, qu'il subsiste un fort attachement à l'indexation prix après liquidation

Si on la maintient, la logique voudrait que la dépendance à la croissance qu'elle engendre soit neutralisée par une dépendance inverse pour le taux de remplacement

Au lieu de l'addition de deux dépendances de même signe qu'on a dans le système actuel

Le fait que le TR soit d'autant plus élevé que la croissance est lente fausse aussi les incitations au report du départ

C'est quand la productivité est peu dynamique et les perspectives financières les plus dégradées que l'incitation au report est la plus faible

Faute de mieux, on pourrait coupler indexation prix après liquidation et un TR qui ait la même trajectoire dans tous les scénarios de croissance

# Le débat sur l'indexation (7)

Comité, au total, a recommandé que ce sujet des règles d'indexation soit ouvert en même temps que celui des critères d'âge

Règles mal choisies peuvent conduire à des combinaisons âge de départ/taux de remplacement mal calibrées obligeant à des corrections répétées de trajectoire

Dans l'attente, guère d'autre piste, à CT, que de trouver le bon trade-off entre hausse du taux d'effort et sous-indexations discrétionnaires

A noter également, pour ces dernières, l'autre piste de l'alourdissement de la fiscalité des retraités

Mais dont le paradoxe serait d'être totalement neutre pour le solde du système de retraite, une limite de plus de cet indicateur

Ceci dit, les sous-indexations temporaires sont politiquement aussi difficiles que les hausses du taux d'effort

C'est justement pour limiter leur récurrence qu'il faudrait viser un paramétrage plus rationnel des règles de liquidation

# Quelques réflexions sur l'architecture du système

Peut-on reprendre, en moins ambitieux, la démarche de la réforme abandonnée en 2020 ?

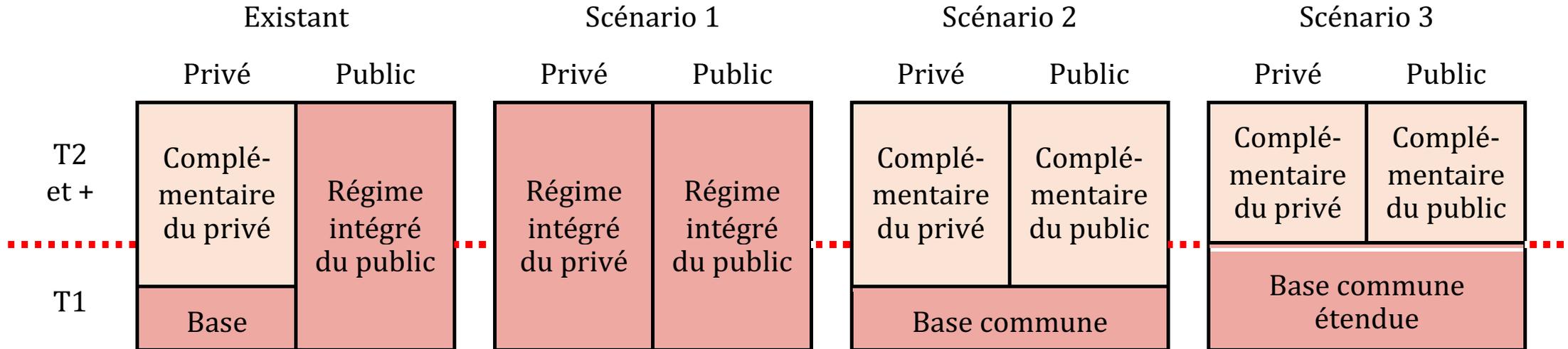
Focus sur le double cloisonnement public/privé et base/complémentaire dans le privé

Alimente soupçon d'inéquité public/privé, même si celle-ci pas si avérée que cela en moyenne

Dans le privé, la coexistence de deux étages interdit pilotage de la pension globale, notamment de l'objectif 85 % pour l'individu ayant fait toute sa carrière au SMIC.

Et le problème de l'absence de fongibilité des ressources entre ces régimes

# Trois scénarios possibles



1 - résoud le pb de la coordinations base/complémentaire

2 e 3 résolvent en partie le pb de l'harmonisation public/privé

3 résoudrait le pb de la coordination base/RC pour la gestion des petites retraites, en étendant le champ du RG

# Réflexions sur le dispositif de pilotage COR/CSR (1)

Idée initiale était d'aider à fluidifier gestion du problème des retraites, via une séquence constats/propositions/mise en œuvre PLFSS à rythme annuel, en mobilisant travaux des administrations dans la phase de propositions

Dix dernières années ont souvent fait sortir de ce plan initial

- Priorité au projet de RU de 2017 à 2019

- Puis contexte hors normes de la crise sanitaire

Même hors de ces contextes, problèmes résultants

- A plusieurs reprises, de l'instabilité des messages des projections successives

- Du court délai entre remise de leurs résultats et remise de l'avis du CSR, d'autant que doit s'y intercaler la tenue du jury citoyen

- De la concurrence entre commandes de travaux qu'aurait pu passer le CSR et déjà commandités par le COR lui-même et le gouvernement

# Réflexions sur le dispositif de pilotage COR/CSR (2)

Poser avant tout la question du rythme annuel ?

Trop haute fréquence est aussi génératrice de bruit

Autre système pourrait-être de passer à des projections biennales

Remises par le COR au printemps de l'année N

Suivies d'un avis du CSR rendu au printemps N+1, laissant davantage le temps d'instruire des propositions précises.

Pour le COR et son SG, libérerait du temps, une année sur deux, pour davantage de travaux de fond

Supposerait néanmoins modification de la loi de 2014

Quel que soit le dispositif, piloter de manière fluide un système aux règles aussi complexes et hétéroclites restera, de toute manière, toujours difficile

L'amélioration du pilotage passe aussi par la simplification et l'harmonisation des règles

Merci de votre attention

[www.csr-retraites.fr](http://www.csr-retraites.fr)