

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 14 décembre 2016 à 9h30
« Les effets des réformes des retraites »

Document n° 9

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

**L'impact des réformes et accords intervenus depuis 1993
à travers les rapports du COR**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les effets des réformes et accords à travers les rapports du COR

Depuis sa création en 2000, le COR a consacré aux projections à moyen et long terme du système de retraite français huit rapports (thématiques ou annuels)¹ ainsi que sa séance du 14 décembre 2014 pour une actualisation. Ces projections font référence pour le pilotage des réformes des retraites.

Les projections réalisées par le COR ne permettent pas l'évaluation des effets purs des réformes à champ et environnement démographique et économique constants. Pour autant, on peut décrire comment les réformes ont pu affecter les résultats de ces projections et leur interaction avec les révisions successives des hypothèses démographiques et économiques. C'est l'objet de la première partie de cette note, qui reprend pour de large part des extraits d'une note de Didier Blanchet parue en 2013² et des rapports publiés par le COR.

Une autre approche de l'effet des réformes sur les soldes financiers du système de retraite consiste à évaluer les contributions propres de chacun des trois leviers d'équilibre à législation inchangée. Cette approche est celle adoptée dans les rapports annuels du COR depuis 2015. Les résultats de 2016 issus de cette décomposition sont rappelés dans la seconde partie.

1. L'évolution des dépenses de retraite et des soldes financiers à long terme depuis le rapport du COR de 2001

1.1 Les projections réalisées en 2001

Les projections réalisées en 2001 s'appuyaient sur un scénario économique de référence, où le taux de chômage atteint 4,5 % à partir de 2010 et la croissance annuelle de la productivité est de 1,6 %³ (voir le tableau 1).

Cet exercice permettait de reconstituer ce qu'aurait été l'évolution de la part des retraites dans le PIB en l'absence de toute réforme ou, plus précisément, dans un scénario de *statu quo* préservant à la fois l'âge de la retraite et le ratio entre pension moyenne nette et salaire moyen net. D'une valeur initiale de 12 % du PIB en 2001, la part des retraites aurait été amenée à augmenter jusqu'à 18,5 % du PIB à l'horizon 2040, horizon terminal des projections (voir figure 1). Le besoin de financement correspondant était estimé à 5,7 % du PIB. Avec la prise en compte des effets de la législation, notamment ceux de la réforme de 1993, la part des retraites dans le PIB était ramenée à 16,3 % en 2040, soit 2,2 points de moins qu'avec le *statu quo*⁴ et un besoin de financement réduit d'autant (3,5 % du PIB). Les effets propres de l'indexation sur les prix des retraites déjà liquidées et des salaires portés aux comptes n'étaient pas estimés.

¹ Cinq rapports thématiques (le 1^{er} en 2001, le 3^e en 2006, le 5^e en 2007, le 8^e en 2010 et le 11^e en 2012) et trois rapports annuels en juin 2014, juin 2015 et juin 2016.

² Didier Blanchet, « Retraites : vers l'équilibre en longue période ? », *Les notes de l'IPP n° 3*, février 2013

³ Pour une description détaillée des hypothèses de chômage et de productivité au fil des rapports du COR, voir le document n° 3 de la séance du 27 janvier 2016.

⁴ La réglementation en vigueur dans les régimes complémentaires, à savoir un rendement constant, était maintenue sur toute la période de projection.

Le besoin de financement résultait en particulier des perspectives démographiques, à savoir un léger retournement à la baisse de la population d'âge actif mais surtout une très forte croissance du nombre de personnes de 60 ans et plus, sous le double effet de l'allongement de la durée de vie et de l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom.

Tableau 1 - Principales hypothèses et variantes économiques des projections successives du COR

Exer-cice	Scéna-rios	Fécon-dité	Solde migra-toire	Chôma-ge LT	Produc-tivité	Législation
2001	Réfé-rence	1,8	50 000	4,5 %	1,6 %	Réforme de 1993 Accord AA 2001
	Sans réforme					<i>Statu quo</i> (maintien relatif du niveau de vie des retraités) Accord AA 2001
2006	Base	1,8	50 000	4,5 %	1,8 %	Réformes de 1993 et 2003 Accord AA 2003
2007	Base	1,9	100 000	4,5 %	1,8 %	Réformes de 1993 et 2003 Accord AA 2003
2010	A	1,9	100 000	4,5 %	1,8 %	Réformes de 1993 et 2003 Accord AA 2003
	B			4,5 %	1,5 %	
	C			7,0 %	1,5 %	
2012	A'	1,95	100 000	4,5 %	2,0 %	Réformes de 1993, 2003 et 2010 Accord AA 2011
	A			4,5 %	1,8 %	
	B			4,5 %	1,5 %	
	C			7,0 %	1,3 %	
	C'			7,0 %	1,0 %	
2014	A'	1,95	100 000	4,5 %	2,0 %	Réformes de 1993, 2003, 2010 et 2014 Accord AA 2013
	A			4,5 %	1,8 %	
	B			4,5 %	1,5 %	
	C			7,0 %	1,3 %	
	C'			7,0 %	1,0 %	
2016	2,0 %	1,95	100 000	7,0 %	2,0 %	Réformes de 1993, 2003, 2010 et 2014 Accord AA 2015
	1,8 %			7,0 %	1,8 %	
	1,5 %			7,0 %	1,5 %	
	1,3 %			7,0 %	1,3 %	
	1,0 %			7,0 %	1,0 %	

Note : AA = AGIRC-ARRCO.

Sources : COR, rapports de 2001, 2006, 2007, 2010, 2012, 2016 et séance du 14 décembre 2014.

1.2 Les projections réalisées en 2006

L'exercice de 2006 poussait la projection à l'horizon 2050. La comparaison avec l'exercice de 2001 est difficile, du fait de la coexistence de plusieurs sources d'écarts : différences d'hypothèses règlementaires (réforme de 2003, intégration de l'accord AGIRC-ARRCO de 2003 -rendements décroissants jusqu'en 2008-), démographiques et économiques, mais aussi différences de champ et évolution des outils de projection. En particulier, du point de vue économique, les hypothèses retenues dans le scénario de base étaient plus favorables en ce qui concerne la croissance de la productivité du travail, qui évoluait à terme de 1,8 % par an. Le taux de chômage à l'horizon 2015 restait de 4,5 %.

La projection de 2006 faisait apparaître une situation plus favorable que celle de 2001 à l'horizon 2040, avec une part des dépenses de retraite dans le PIB estimée à environ 14 %

(contre 16,3 % selon la projection de 2001). La part des dépenses de retraite dans le PIB continuait à augmenter au-delà, pour atteindre 16 % en 2050, soit un besoin de financement de l'ordre de 3,1 % du PIB.

Le rapport de 2006 contenait une estimation de l'impact de la réforme de 2003 : en son absence, en 2050, la part des dépenses de retraite dans le PIB aurait été de 17,1 % et le besoin de financement de 4,3 % du PIB. La réforme de 2003 aurait ainsi réduit le besoin de financement du système de retraite de 1,2 point de PIB.

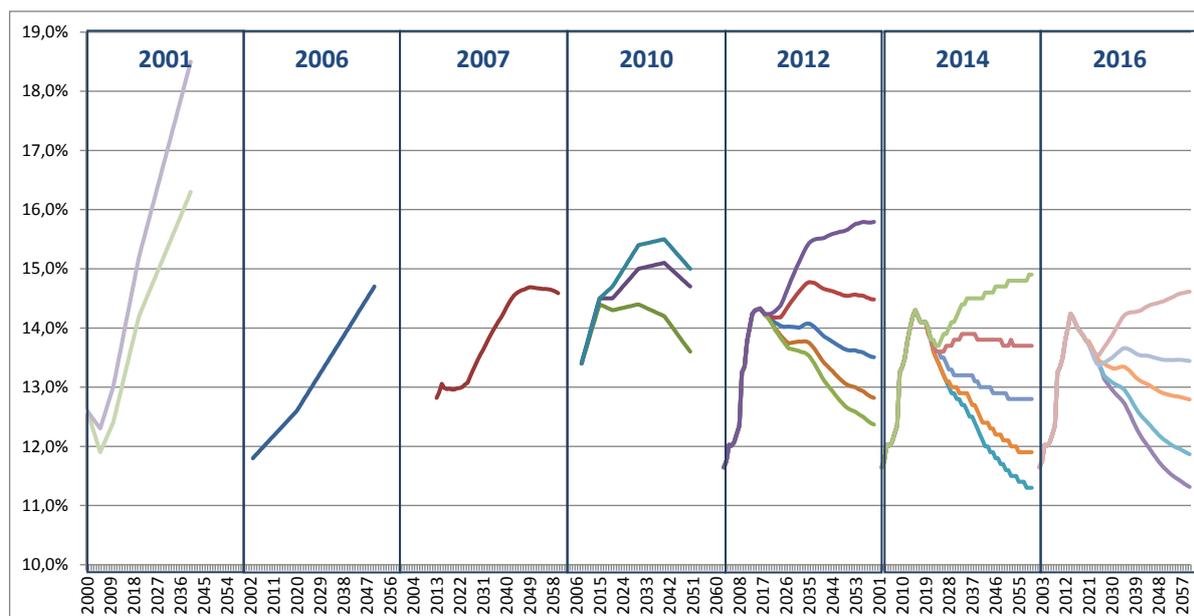
1.3 Les projections réalisées en 2007

L'exercice d'actualisation de 2007, plus léger et destiné à alimenter le rendez-vous de 2008, conservait les hypothèses de 4,5 % de taux de chômage et de 1,8 % de croissance annuelle de la productivité du travail. Le changement principal avec l'exercice de 2006 provenait de la prise en compte de nouvelles projections démographiques de l'INSEE, avec le passage de 1,8 à 1,9 enfant par femme pour l'hypothèse de fécondité et une hypothèse plus haute pour le solde migratoire net, de 50 000 à 100 000 personnes par an.

Ces modifications ont entraîné un changement substantiel d'appréciation des perspectives démographiques : il n'y avait plus de retournement de tendance de la population en âge de travailler, mais plutôt une stabilisation, alors que les projections précédentes indiquaient une baisse de la population active à partir de 2010.

Cette révision a tiré la projection des dépenses de retraite dans un sens plus optimiste : les dépenses de retraite rapportées au PIB passaient ainsi de 13,1 % en 2006 à 14,7 % en 2050 (contre 16 % selon la projection de 2006) et le besoin de financement à cet horizon était estimé à 1,7 % du PIB. Les projections faisaient en outre apparaître pour la première fois une inflexion à la baisse des dépenses de retraite rapportées au PIB aux alentours de 2040.

Figure 1 – Dépenses de retraite en % du PIB dans les différents exercices de projections du COR



Sources : COR, rapports de 2001, 2006, 2007, 2010, 2012, 2016 et séance du 14 décembre 2014.

1.4 Les projections réalisées en 2010

À la fin de 2007, survient la crise bancaire des subprimes dont les conséquences se sont diffusées en 2008 à l'ensemble de l'économie mondiale et ont fragilisé la situation des finances publiques. Dans ce contexte et en amont de la réforme de 2010, les projections qui ont été produites début 2010, comme celles de 2007, l'ont été sous une forme allégée, sans variantes démographiques ; contrairement aux exercices précédents, elles ne s'appuient plus sur un scénario économique de base avec des variantes, mais propose trois scénarios alternatifs de sortie de crise A, B et C, mis sur le même plan. Ces scénarios combinaient deux hypothèses de chômage de long terme (4,5 % dans les scénarios A et B, et 7 % dans le scénario C) et deux hypothèses de croissance annuelle de la productivité à long terme : 1,8 % dans le scénario A, et 1,5 % dans les scénarios B et C. Le scénario A supposait un rattrapage intégral de la perte de production engendrée par la crise, alors que les scénarios B et C supposaient un impact durable de la crise sur la croissance.

Le ratio « dépenses de retraites/PIB » n'était ainsi durablement affecté que dans les scénarios B et C : en 2050, il variait de 14,3 % pour le scénario A, pour un besoin de financement de 1,7 % du PIB (comparable à celui du scénario de base de 2007 puisque les effets de la crise étaient annulés à long terme dans ce scénario) à 15,3 %, soit un besoin de financement de 3,0 % du PIB, dans le scénario C.

Ces projections permettaient de faire ressortir la sensibilité des résultats à l'hypothèse de rendements dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO. Les résultats précédents étaient calculés avec un rendement constant à partir de 2010. Avec une hypothèse de rendements décroissants sur toute la période de projection (ce qui correspondait alors à prolonger la réglementation en vigueur), les dépenses de retraite et les besoins de financement auraient plus faibles (de l'ordre de 0,7 point de pourcentage à long terme en 2050), cette amélioration se faisant sentir après 2030.

1.5 Les projections réalisées en 2012

Le rapport de 2012 était basé sur un exercice plus lourd de projection, mobilisant la plupart des régimes, et repoussait l'horizon de la projection à 2060. Par rapport à 2010, les révisions portaient sur la réglementation (prise en compte des évolutions survenues depuis : loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010, loi de financement de la Sécurité sociale pour 2012, décret du 2 juillet 2012, accord AGIRC-ARRCO de 2011, etc.), sur les perspectives démographiques (scénario central d'octobre 2010 de l'INSEE avec notamment une hausse modérée de la population active sur toute la période de projection) et sur les évolutions macroéconomiques (éventail des scénarios élargi, avec des hypothèses de productivité comprises entre 1 % et 2 % de croissance annuelle mais des hypothèses de chômage à long terme restant de 4,5 % ou 7 %).

L'élargissement de l'éventail des hypothèses macroéconomiques a permis de souligner la sensibilité des dépenses de retraite à la croissance. Les évolutions divergeaient après 2020, avec une poursuite de la baisse de part des dépenses de retraite en proportion du PIB –à un rythme certes nettement atténué– sous l'hypothèse de gains de productivité élevés (scénarios A et B et variante A') et, à l'inverse, une hausse en cas de faibles gains de productivité (scénario C et variante C'). Cette part variait ainsi en 2060 de 12,4 % dans la variante A' (le système de retraite présentait un excédent de 0,5 % du PIB) à 15,8 % dans la variante C'

(avec un besoin de financement de 2,9 % du PIB) – dans l’hypothèse de rendements AGIRC-ARRCO constants, prolongeant la réglementation en vigueur.

On peut rapprocher les résultats de l’exercice de 2012 à celui de 2010, par exemple pour le scénario A dont les hypothèses économiques sont comparables entre les deux exercices. Avec la prise en compte de la réforme des retraites de 2010 notamment, en 2050, les dépenses de retraite s’établissaient à 13 % du PIB (contre 14,3 % dans l’exercice de 2010) et le besoin de financement était réduit à 0,1 % du PIB (contre 1,7 % du PIB dans l’exercice de 2010).

Cependant, l’écart entre les résultats des deux exercices pour un scénario économique analogue inclut, outre l’impact propre des réformes, celui de la modification de l’hypothèse conventionnelle de taux de cotisation implicite de l’Etat (taux figé à son niveau de 2011 pour l’exercice de 2012 et à son niveau de 2000 pour l’exercice de 2010, conduisant à un écart conventionnel de besoin de financement d’environ 0,7 point de PIB à l’horizon 2020).

Les projections de 2012 ont alors été complétées par une variante dite « avant réformes »⁵, correspondant aux résultats projetés des régimes de retraite si les modifications survenues depuis 2010 (réforme des retraites de 2010, accord AGIRC-ARRCO du 18 mars 2011, lois de financement de la sécurité sociale pour 2011, 2012 et 2013, décret du 2 juillet 2012) n’avaient pas eu lieu. Au total, l’ensemble des modifications de réglementation survenues depuis 2010 auraient contribué à diminuer le besoin de financement du système de retraite de 0,2 point de PIB dès 2011 –pour l’essentiel grâce aux ressources nouvelles apportées au système– et d’environ 0,9 à 1 point de PIB à partir des années 2020 –c’est-à-dire après la pleine montée en charge des diverses modifications de réglementation, dont le relèvement des âges légaux de la retraite.

1.6 Les projections réalisées en 2014

En décembre 2014, le COR a conduit un nouvel exercice de projection, s’appuyant sur une actualisation de l’exercice de 2012. En termes de méthodologie et d’hypothèses à long terme, cette actualisation s’inscrivait en cohérence avec l’exercice de 2012. Elle s’en distinguait toutefois, d’une part, par la prise en compte des modifications législatives et réglementaires survenues depuis (accord AGIRC-ARRCO de mars 2013 et loi du 20 janvier 2014 principalement), d’autre part, par la modification, dans le sens d’une aggravation, de la situation macroéconomique à court terme.

Les dépenses de retraite variaient dans une fourchette d’environ 3,6 points de PIB entre les deux scénarios extrêmes considérés : de 14 % du PIB en 2013, elles passaient en 2060 à 11,3 % du PIB dans le scénario A’ et 14,9 % du PIB dans le scénario C’. À cet horizon, le système de retraite revenait à des excédents dans le premier cas (1,7 % du PIB) ou au contraire continuait à connaître des besoins de financement (un peu plus de 1,5 % du PIB) dans le second cas.

Même si les exercices de projection de 2012 et de 2014 ne peuvent pas être directement comparés, du fait de différences de champ et de conventions, on peut retenir un ordre de grandeur d’environ 0,6 point de PIB en 2020 et d’environ 1 point de PIB à partir de 2030, pour ce qui concerne l’amélioration de la situation financière du système de retraite par rapport à l’exercice de 2012. Cette amélioration est la résultante notamment de

⁵ Voir le document n° 3 du dossier du COR du 26 février 2013.

l'augmentation des ressources affectées au système de retraite dans son ensemble – le taux de prélèvement global en 2020 est passé d'environ 30 % dans l'exercice de 2012 à 30,8 % dans l'exercice de 2014 – et de la légère amélioration du rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, sous l'effet de la poursuite de l'allongement de la durée requise pour une retraite à taux plein jusqu'à la génération 1973.

1.7 Les projections réalisées en 2016

Enfin, la dernière actualisation des projections publiée par le COR date de juin 2016. Par rapport à l'exercice de 2014, la projection de 2016, d'une part, prend en compte le dernier accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015 (avec l'hypothèse de retour à des rendements constants à partir de 2018) et, d'autre part, intègre de nouvelles hypothèses économiques : les hypothèses de productivité restent inchangées mais l'ensemble des scénarios se basent désormais sur une hypothèse unique de 7 % de chômage à long terme.

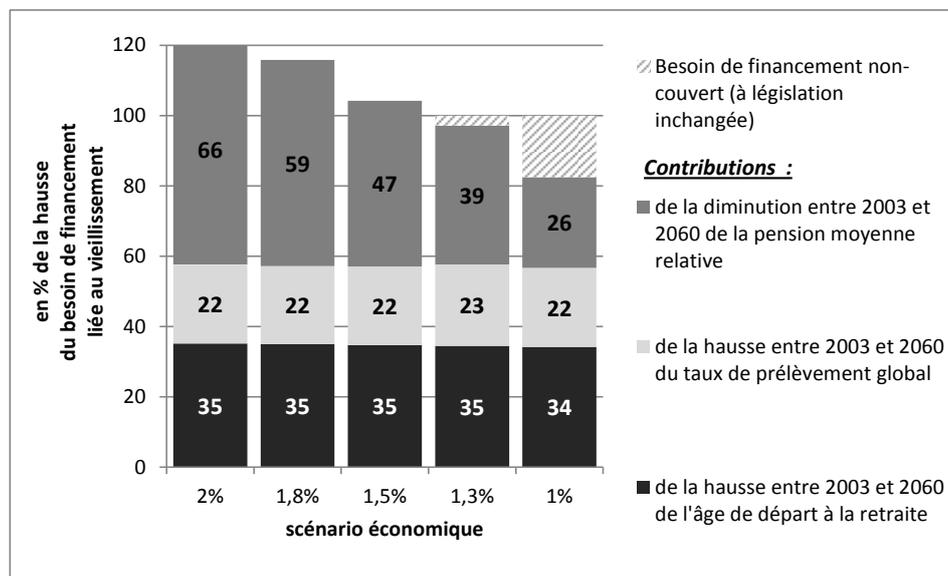
Pour un scénario comparable (le scénario C où la croissance annuelle de la productivité est de 1,3 % à terme), les dépenses de retraite représenteraient 13,4 % du PIB (13,7 % en décembre 2014) et le besoin de financement serait de 0,2 % (0,5 % en 2014). Cette amélioration proviendrait en grande partie de l'accord AGIRC-ARRCO du 30 octobre 2015, dont l'impact propre n'a toutefois pas été isolé dans les projections de juin 2016.

2. Les contributions propres de chaque levier à législation inchangée

Une autre approche de l'effet des réformes sur le solde financier du système de retraite consiste à évaluer les contributions propres de chacun des trois leviers d'équilibre à législation inchangée. Cette approche est celle adoptée dans les rapports annuels du COR depuis 2015. Les résultats de 2016 issus de cette décomposition sont rappelés ici pour mémoire.

On s'appuie pour cela sur une décomposition comptable de la variation du solde financier comme somme de quatre termes, trois correspondant aux contributions des trois leviers (les contributions sont positives lorsque le taux de prélèvement et l'âge moyen de départ augmentent et lorsque la pension moyenne relative diminue, et négatives dans le cas contraire) et la quatrième correspondant aux effets propres de la démographie et de l'emploi, à âge de départ à la retraite inchangé, sur le solde financier du système de retraite. Ce quatrième terme est systématiquement négatif, depuis le début des années 2000 au moins ; il traduit notamment l'accroissement du besoin de financement du système de retraite lié au vieillissement de la population. On rapporte alors les trois premiers termes de la décomposition comptable à ce quatrième terme, afin de quantifier dans quelle mesure les modifications des trois grands leviers du système de retraite, telles que projetées à législation inchangée, contribuent à la couverture de l'accroissement du besoin de financement lié au vieillissement.

**Figure 2 – Contribution des trois leviers
à la couverture des besoins de financement liés au vieillissement
Cumul à législation inchangée sur la période 2003-2060**



Lecture : dans le scénario 2 % à législation inchangée, 35 % du besoin de financement lié aux évolutions de la démographie et de l'emploi cumulées sur la période 2003-2060 serait couvert par la hausse projetée de l'âge moyen de départ à la retraite sur la période, 22 % par la hausse du taux de prélèvement global et 66 % par la diminution de la pension moyenne relative, sous les hypothèses propres à ce scénario économique.

Champ : ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires, y compris FSV et SASPA, hors RAFP et hors compte pénibilité.

Source : rapports à la CCSS 2002-2014 ; projections COR – juin 2016.

Entre 2003 et 2060, la hausse de l'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite permettrait toutes choses égales par ailleurs de couvrir, dans les divers scénarios économiques, entre 34 % et 35 % du besoin de financement lié au vieillissement ; la hausse du taux de prélèvement global en couvrirait de 22 % à 23 %, et la baisse de la pension moyenne relative des retraités entre un peu plus d'un quart dans le scénario 1 % et les deux tiers dans le scénario 2 %. La contribution toutes choses égales par ailleurs de l'augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite comme celle du taux de prélèvement global varient assez peu d'un scénario économique à l'autre, contrairement à celle de la pension moyenne relative – du fait de la forte sensibilité de la pension moyenne relative au contexte économique.

Les contributions des divers leviers sont très variables selon la sous-période considérée⁶.

Entre 2003 et 2010, la principale contribution est celle liée à l'augmentation des prélèvements pour la retraite, tandis que celle de l'âge moyen de départ à la retraite est négative, du fait notamment de la mise en place des retraites anticipées pour carrière longue.

À l'inverse, la contribution de l'âge moyen de départ à la retraite serait très importante sur la période 2011-2020, compte tenu du relèvement des âges légaux et de la poursuite de l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein – elle couvrirait entre 50 % et 60 % de l'accroissement du besoin de financement lié au vieillissement de la population sur la période.

⁶ Voir le document n° 14 de la séance du COR du 27 mai 2015.

Au cours des décennies 2020 à 2040, la principale contribution – surtout dans les scénarios où le rythme de croissance des revenus d'activité serait le plus élevé – serait celle de la diminution de la pension moyenne relative des retraités, mais la contribution de l'âge moyen de départ à la retraite permettrait encore de couvrir entre 50 % et près de 80 % du besoin de financement du système de retraite lié au vieillissement.

Les diverses contributions seraient quasi-nulles à partir de 2045.

Ces contributions agrègent les effets de tous les facteurs, et pas seulement les réformes, qui contribuent à modifier les leviers. Par exemple, l'augmentation de l'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite en projection résulte pour partie des réformes des retraites (allongement de la durée requise pour le taux plein, relèvement des bornes d'âge, etc.) mais aussi, pour une autre partie, d'évolutions extérieures au système de retraite (notamment l'allongement progressif de la durée des études entre les générations nées au cours des années 1950 à 1970).