

COMITE DE SUIVI DES RETRAITES
PRÉSENTATION DE L'AVIS DE 2021

Conseil d'orientation des retraites
23 septembre 2021

RAPPEL DE NOTRE POSITIONNEMENT (1)

Ce qu'a prévu la loi de 2014

- Suivi d'un certain nombre d'indicateurs, établis par le COR, permettant de vérifier que le système respecte ses objectifs de pérennité financière, de niveau adéquat des pensions et d'équité inter et intragénérationnelle
- Emission de recommandations au gouvernement et suivi de leur mise en œuvre, lorsque le comité juge que le système dévie de ces objectifs
- Sous forme d'un avis rendu chaque année avant le 15 juillet

Plus largement, alimenter le débat sur la retraite, avec ou sans recommandations formelles

- Avec des regards complémentaires de ceux du COR.

RAPPEL DE NOTRE POSITIONNEMENT (2)

Un seul cas de recommandation formelle à ce stade, en 2017, suite à projections qui faisaient apparaître des déficits bien plus marqués que dans les deux exercices précédents.

C'est dans le cadre de la mise en place du régime universel (RU) que le gouvernement avait prévu de répondre à cette recommandation de retour à l'équilibre

Avis 2018 et 2019 avaient pris note de cette réponse, en prenant aussi acte de projections redevenues un peu moins défavorables

C'est à l'avis de 2020 qu'il serait revenu de dire si le projet de RU répondait à la recommandation de 2017

Cet avis aurait aussi été le dernier, puisqu'il était prévu de remplacer le CSR par une autre instance

LE NOUVEAU CONTEXTE CRÉÉ PAR LA CRISE

Mise à l'arrêt du projet de RU a prolongé notre mandat

Pour l'avis de 2020, remise en décalé, en toute fin d'année, sur la base de projections du COR qui avaient été elles aussi décalées et qui restaient affectées de beaucoup d'incertitudes

Retour cette année au calendrier habituel, sans que la situation économique soit encore revenue à la normale

En 2021 comme en 2020, ampleur des déficits induits par la crise aurait pu conduire à réitérer et renforcer la recommandation 2017 de retour à l'équilibre et préconiser des mesures à effet rapide, intégrables dès le PLFSS de l'année

Mais, dans le contexte du printemps dernier, CSR a jugé que cela aurait été encore à contretemps du besoin toujours présent de soutien de l'économie

LES GRANDES AXES DE L'AVIS

Dans ce contexte, cet avis sans recommandation formelle se présente plutôt comme nouvelle contribution à la réflexion, consistant à présenter et commenter l'éventail des choix, en vue des débats à venir

Il sépare les sujets du déficit COVID stricto sensu et de la stratégie de plus long terme, même si les deux sont en résonance

Pour les premiers, la question est celle de la gestion du supplément de dette qu'ils auront provoqué

Pour le long terme, réitération du message que l'équilibre doit-être la norme, les questions à débattre étant

- de clarifier en quel(s) sens du mot équilibre...
- ...pour quel(s) niveaux cible(s) de dépenses globales, puisque le système peut trouver son équilibre à différents niveaux du ratio retraites/PIB...
- ...et, selon le niveau cible choisi, avec quels instruments.

DEFICITS : LA DIFFICULTÉ À FAIRE PARLER LES CHIFFRES

Peu d'incertitude pour les déficits de crise : situation de 2020 désormais connue, constat indépendant de la convention comptable

Mais un éventail extrêmement large à long terme, avec deux facteurs de variabilité : 3 conventions x 4 hypothèses de croissance = 12 possibilités, ce qui ne facilite pas la convergence du constat

Cet avis du CSR a choisi d'aller dans le sens du resserrement des messages, en laissant de côté la plus favorable des hypothèses de croissance et en privilégiant deux des trois conventions de calcul des soldes

LA QUESTION DES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE

Déjà abordée dans l'avis précédent, Comité a pris note de la consultation menée par le COR début 2021

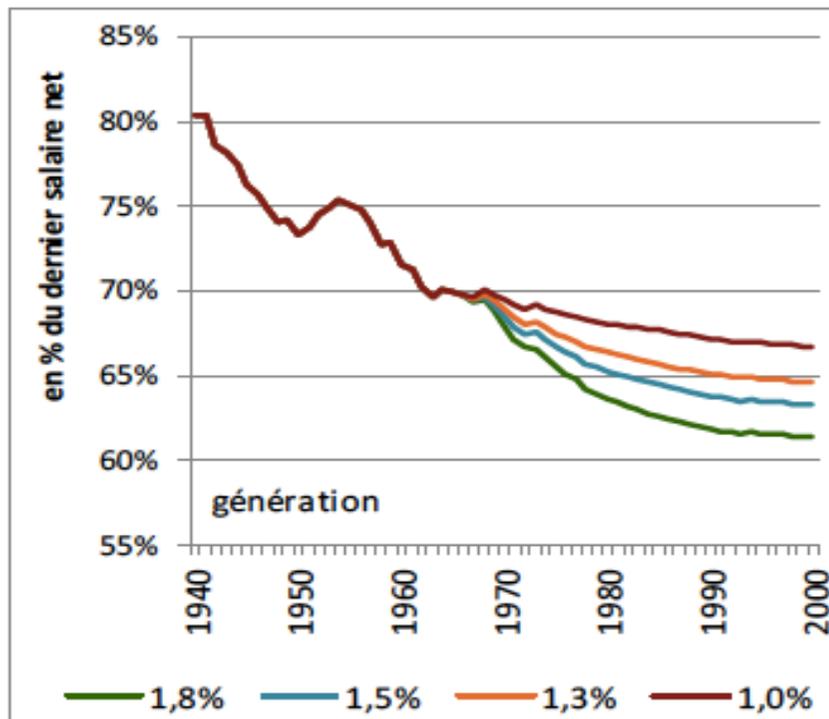
Sans attendre les conclusions de cette consultation, a choisi de laisser de côté l'hypothèse de productivité haute, à 1,8 % par an

- Peu réaliste au vu des tendances passées
- Quand bien même cette croissance pourrait se réaliser, elle ne contribuerait à une amélioration spectaculaire des comptes qu'en raison d'un décrochage particulièrement marqué et donc problématique des retraites,
 - auquel les retraités de demain seraient sûrement amenés à résister
 - et qui, du reste, pour le cas-type de salarié du privé, ferait passer le taux de remplacement bien en-dessous du seuil d'alerte de 66% qui a été fixé par la loi de 2014

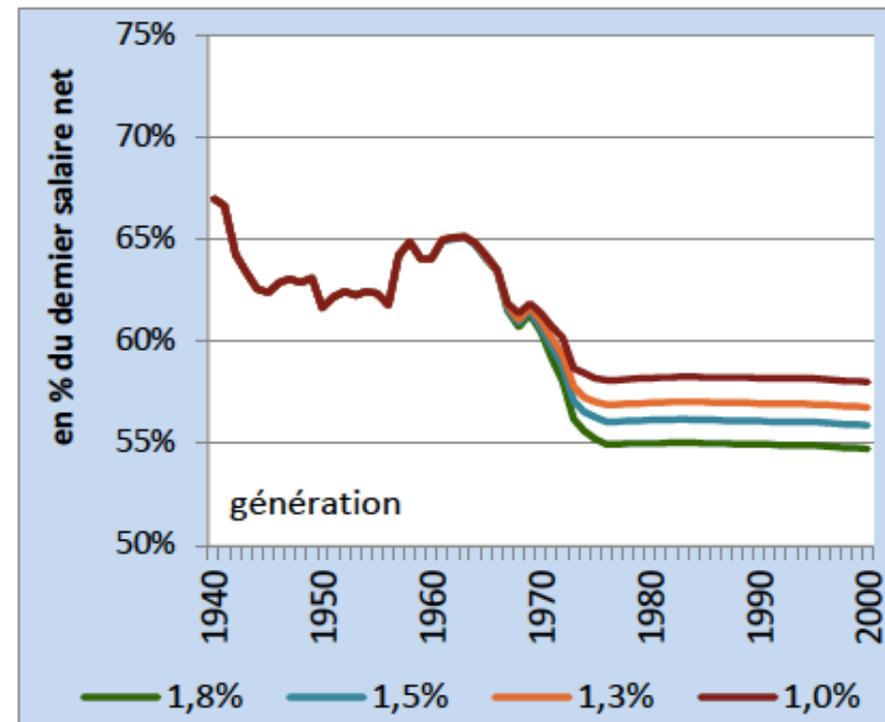
On s'est ainsi limité aux hypothèses 1/1,3 et 1,5.

TAUX DE REMPLACEMENT DES DEUX CAS-TYPES DE RÉFÉRENCE

Salarié non cadre du privé



Fonctionnaire sédentaire de catégorie B



LA QUESTION DES CONVENTIONS DE CALCUL DES SOLDES

Là, le problème vient de ce que les ressources du système n'ont pas une trajectoire aussi prédéterminable que ses dépenses, d'où la nécessité d'hypothèse conventionnelles

Des trois conventions proposées par le COR, on a mis de côté la convention « taux de cotisation constant (TCC) », dont les défauts sont bien compris depuis 2017

- Prise au pied de la lettre, considère que des hausses des salaires des fonctionnaires créent spontanément de la ressource permettant de ramener le système à l'équilibre, or, qu'on les juge souhaitables ou non, celles-ci auraient pour contrepartie une hausse du reste du déficit public ou bien supposeraient des hausses de prélèvements fiscaux, la réponse apportée à l'équilibre des retraites est donc en trompe l'œil.

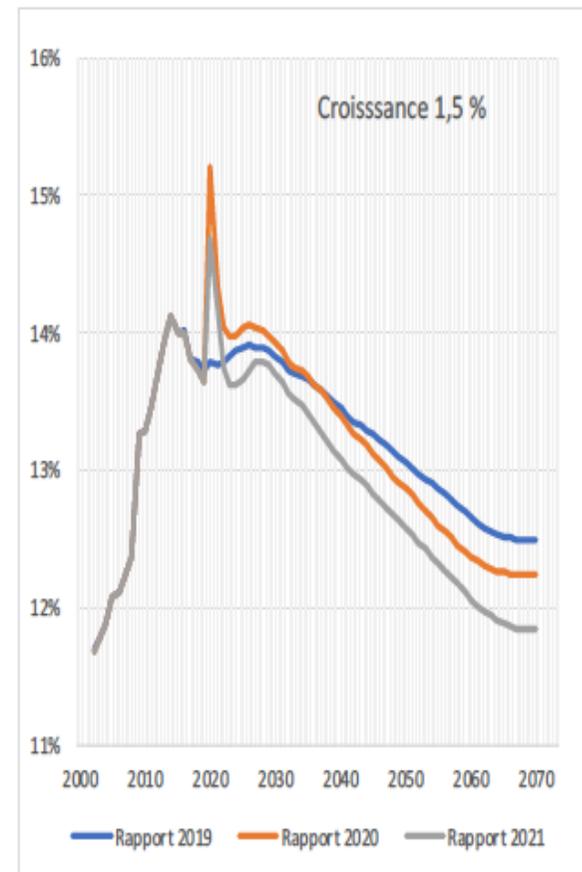
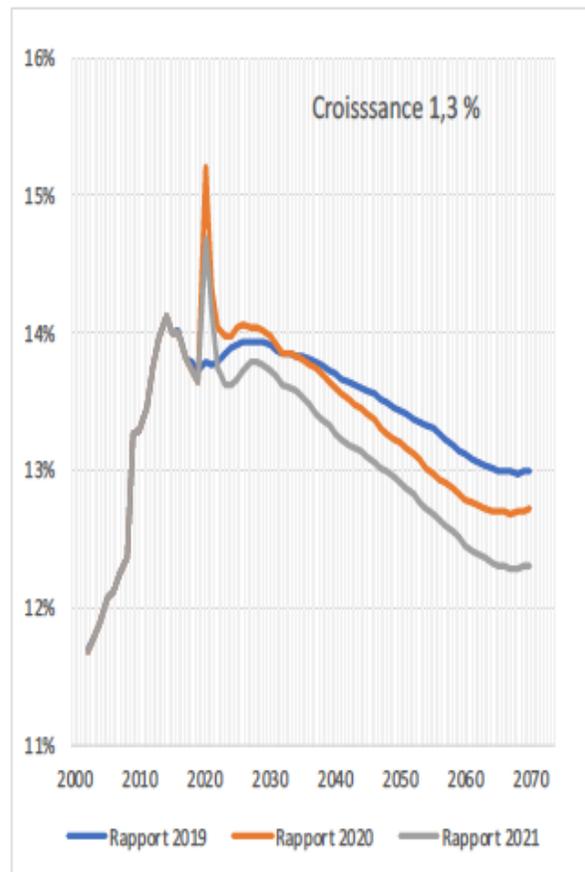
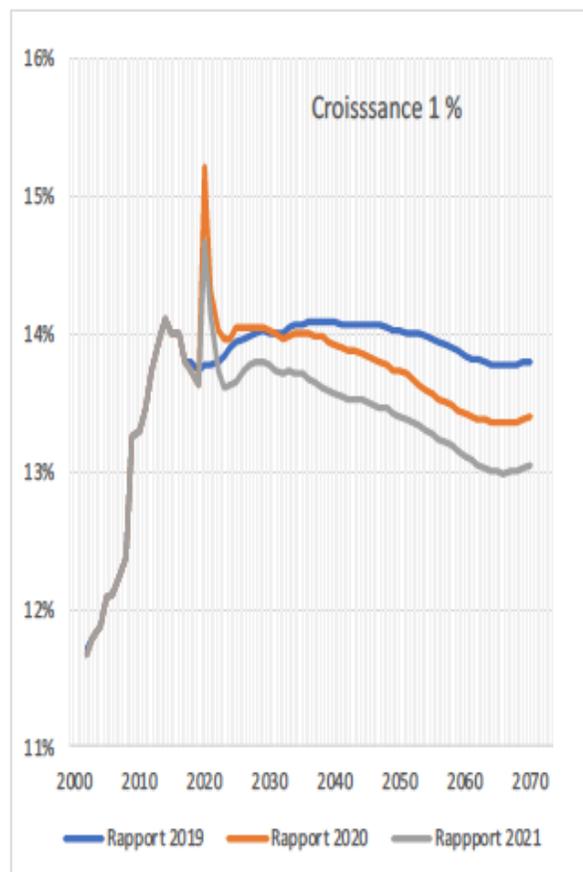
Restent ainsi les conventions « effort de l'état constant (EEC) » et « équilibre permanent des régimes (EPR) »

Même message des deux conventions à court terme, mais fortes divergences à long terme

- Pour la convention EEC, amélioration puis apparition d'excédents qui sont la contrepartie d'un ratio retraite/PIB en baisse tendancielle
- Pour la convention EPR, en revanche, une dégradation bien plus durable, et des déficits qui perdurent jusqu'en 2070 pour les scénarios bas de productivité

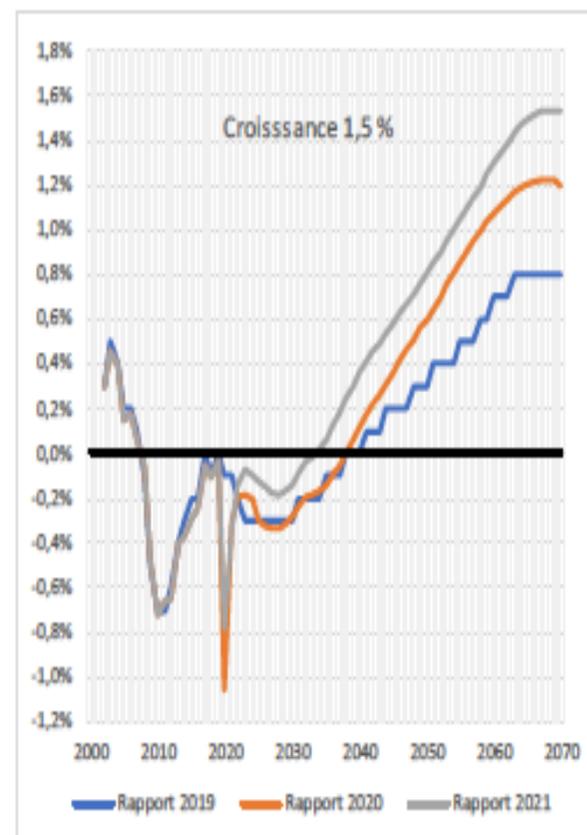
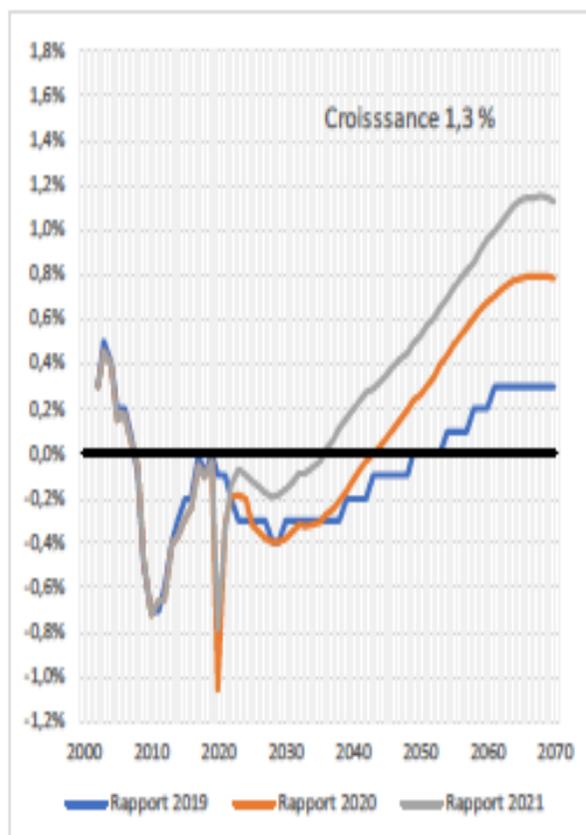
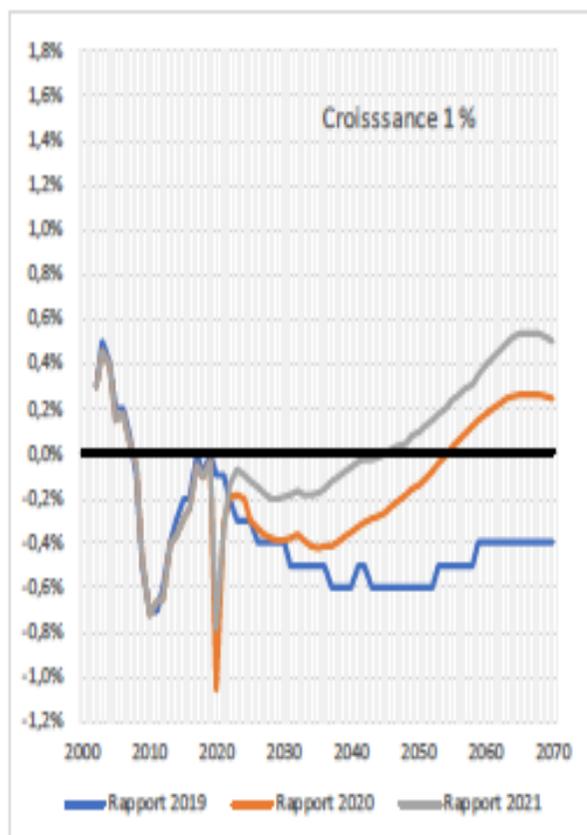
RATIO RETRAITES/PIB

COMPARAISON DES PROJECTIONS DE 2019, 2020 ET 2021

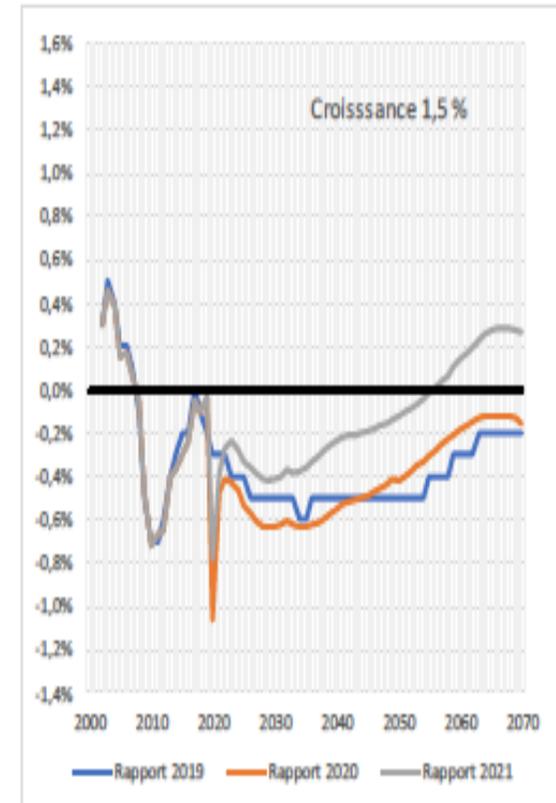
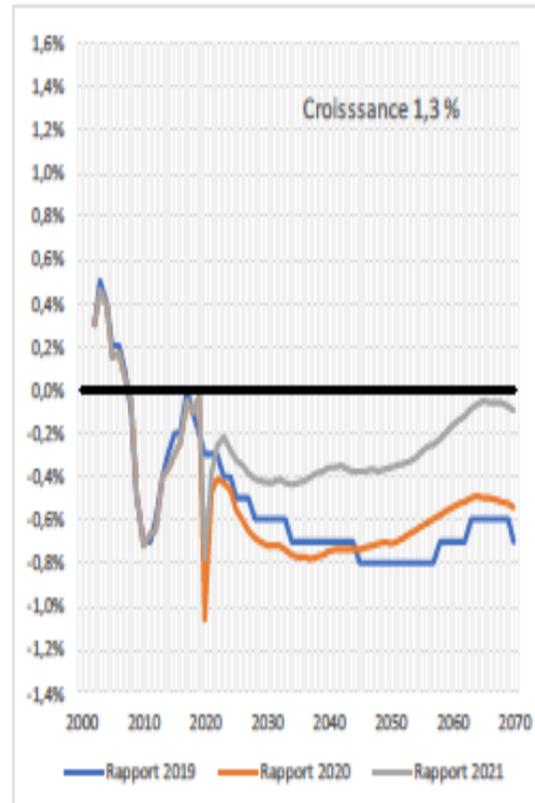
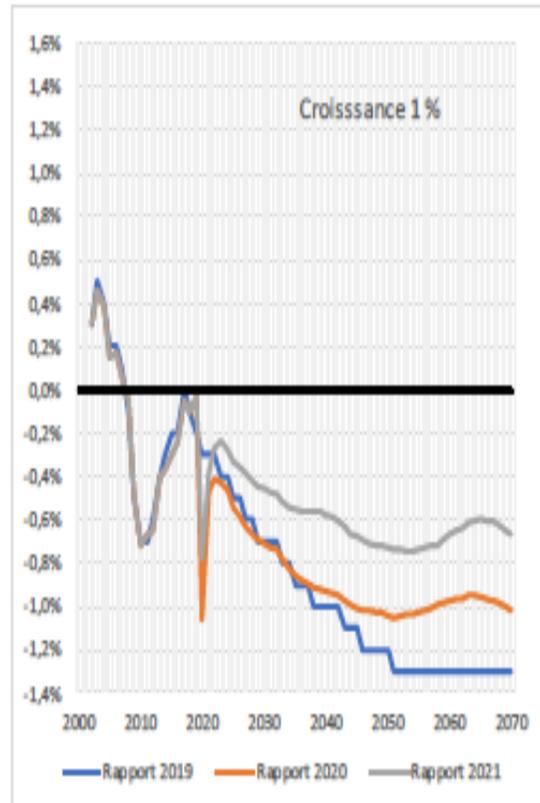


Source : CSR d'après les données du COR.

SOLDES DE LA CONVENTION « EFFORT DE L'ÉTAT CONSTANT » SELON HYPOTHÈSES DE CROISSANCE



SOLDES DE LA CONVENTION « ÉQUILIBRE PERMANENT DES RÉGIMES » SELON HYPOTHÈSES DE CROISSANCE



LES DÉFICITS DES ANNÉES COVID (1)

A court-terme, les hypothèses de croissance ne jouent pas et la convention de calcul n'a pas non plus d'incidence

Creusement du déficit dans tous les cas, qui était inéluctable mais se pose la question du délai et des modalités d'apurement de la dette ainsi générée

Aurait pu être banalisée au sein de l'ensemble de la dette des APU

A plutôt été choisi, à l'été 2020, une forme de cantonnement, i.e. mise à part de cette composante avec engagement que celle-ci soit remboursée, via reprise au sein de la CADES, avec le reste du volet social de la dette Covid

- **Impliquant allongement de la durée de vie de la CADES et prolongation d'autant de la CRDS et des transferts du FFR en sa faveur**

LES DÉFICITS DES ANNEES COVID (2)

**En ce sens, permet de considérer que, pour le volet retraite,
l'apurement des déficits 2020 et 2021 est un sujet qui a été traité**

Sous réserve qu'on soit bien en train de sortir de la crise...

**...et d'une façon qui n'est évidemment pas sans conséquence à plus
long terme**

- Eloigne l'horizon de pouvoir mobiliser la base fiscale de la CRDS pour d'autres dépenses sociales, dont la retraite aurait pu faire partie : néanmoins, d'autres besoins étaient davantage prioritaires (dépendance...)
- Eloigne l'idée de pouvoir un jour mobiliser le FRR, par exemple pour l'accompagnement d'une réforme structurelle.

**Néanmoins, même s'il n'y avait pas eu cette forme de cantonnement,
la situation générale des finances publiques aurait fait pression sur
les dépenses de retraite**

- On retrouve le fait que, *in fine*, c'est l'ensemble de la situation des finances publiques qui est à considérer

AU-DELÀ DES ANNÉES COVID, COMMENT ARTICULER LES MESSAGES DES DEUX CONVENTIONS DE DÉFICIT ?

La convention EPR, plus proprement dénommée « équilibre permanent des régimes bénéficiant de subventions d'équilibre » mesure, par élimination, les déficits prévisionnels de l'ensemble des autres régimes

- Et montre donc que, sauf croissance rapide, ces autres régimes vont durablement connaître des déséquilibres marqués, ce qui est une information importante.

Si la convention EEC fait progressivement apparaître un système globalement équilibré voire excédentaire, c'est que, en sens inverse, il y a réduction progressive des déficits des régimes qui bénéficient actuellement de subventions d'équilibre

- Elle fait ainsi l'hypothèse implicite que l'Etat recyclerait ces économies vers les régimes devenus à leur tour déficitaires...
- ...se privant de la possibilité de réorienter cette ressource fiscale vers d'autres dépenses collectives,
 - alors même que de nombreux autres besoins sont mis en avant, dans le domaine social comme dans l'environnemental,
 - et dans un contexte budgétaire général que la crise aura encore fragilisé

LA TRADUCTION EN TERMES DE RATIO RETRAITES/PIB

Conduit à la lecture suivante des scénarios d'équilibrage « au sens EEC » et « au sens EPR », correspondant à deux cibles de ratio retraites/PIB

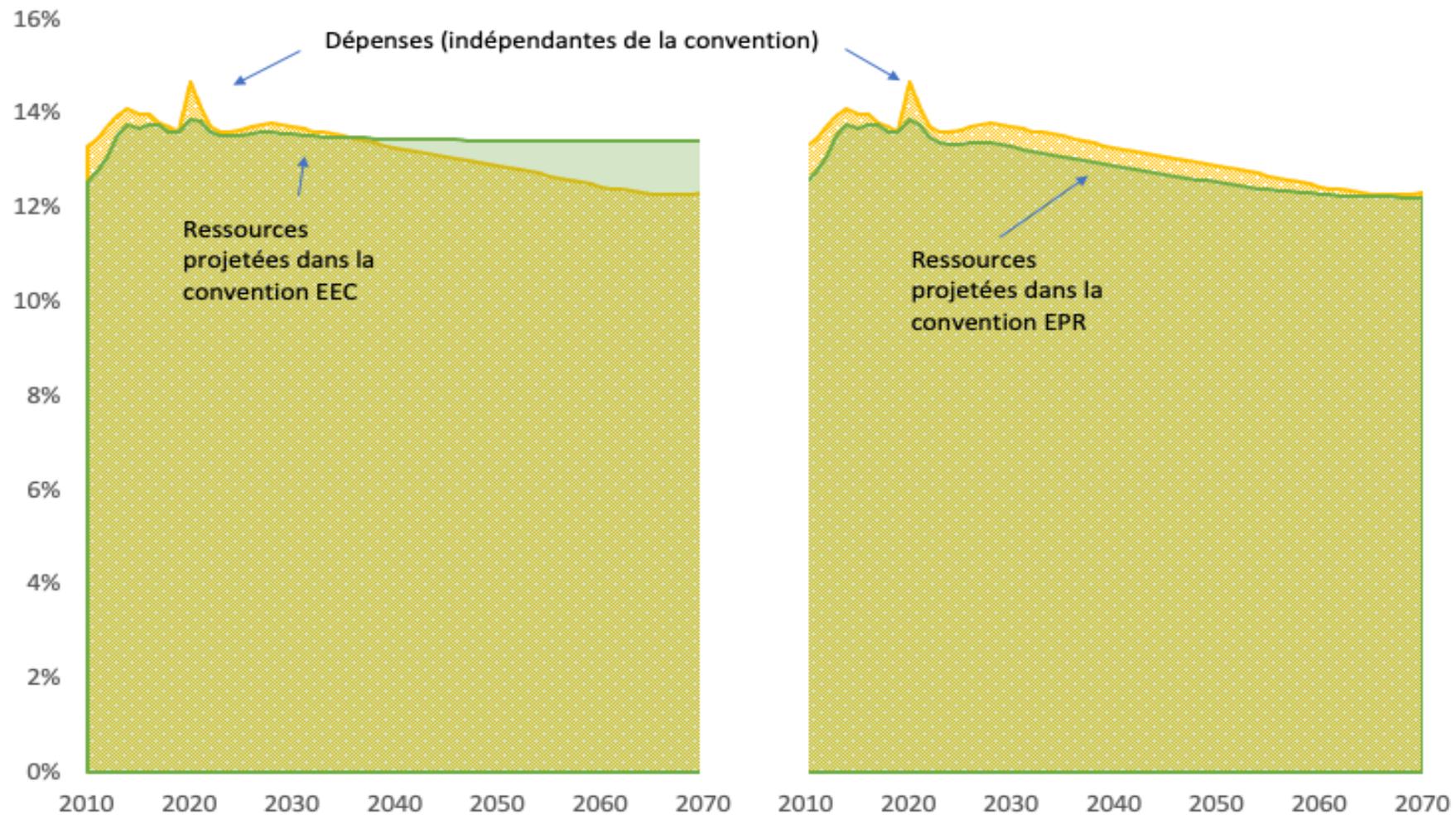
Scénario A d'équilibrage au sens de la convention EEC :

- Revient à stabiliser le ratio retraites/PIB à proximité de son niveau actuel
- Avec, donc, un report de l'effort actuel de l'Etat en faveur de ceux des régimes dont les déficits sont appelés à s'amplifier

Scénario B de l'équilibrage au sens de la convention EPR :

- Impose de faire décrocher les dépenses au rythme des ressources projetées par cette convention, avec réduction progressive non recyclée des subventions d'équilibre
- Le décrochement ferait passer les dépenses de 13,5 à entre 12,2 et 12,4 % du PIB long terme...
 - ...en deçà donc du point haut où les ont porté la première vague de départ en retraites des baby-boomers et la crise de 2008-2009...
 - ...mais néanmoins au-dessus de ce qu'il était quand a commencé à se poser la question de l'adaptation au choc démographique

LE BESOIN D'ALIGNEMENT DES DÉPENSES SOUS LES DEUX CONVENTIONS DE RECETTES (POUR L'HYPOTHÈSE DE CROISSANCE À 1,3%)



TROIS REMARQUES SUR CES SCÉNARIOS

Hypothèse qu'on puisse un jour repasser au-dessus des 13,5% pas exclue d'office par cet avis du CSR, si vieillissement plus marqué et consensus pour le financer, mais clairement pas une option de court-moyen terme

- Pas de justification à demander un effort supplémentaire aux actifs dans un contexte où niveau de vie des retraités est comparable à celui de ces actifs (même s'il ne s'agit que d'un message en moyenne).

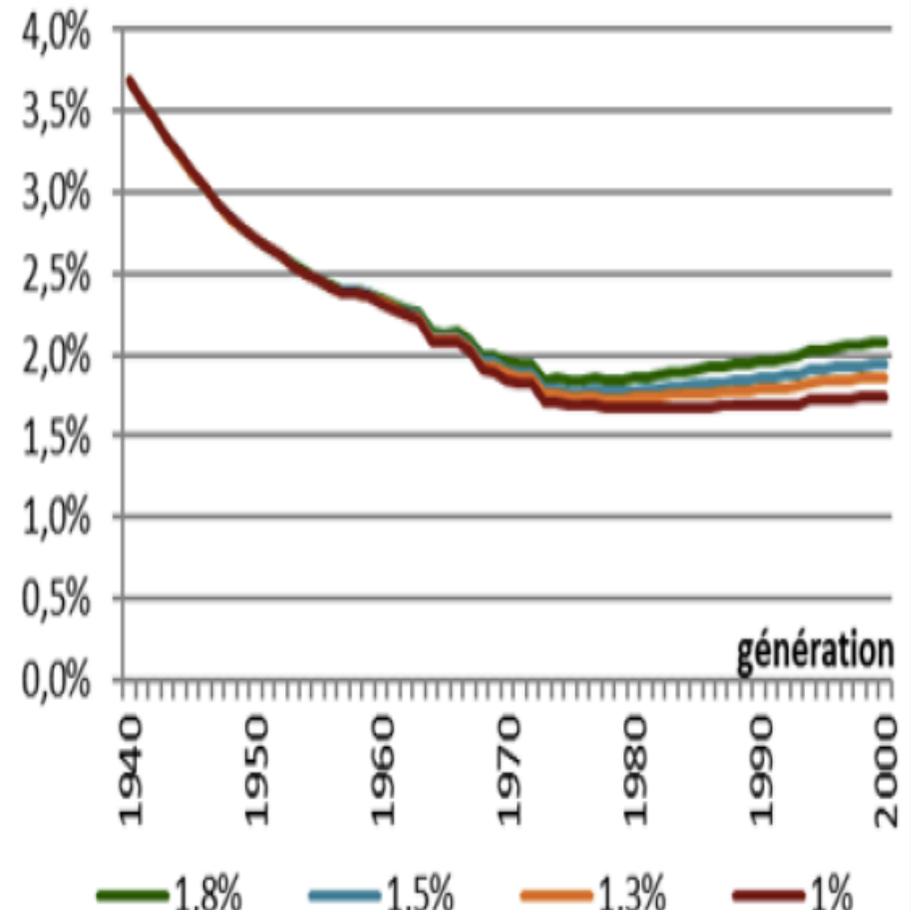
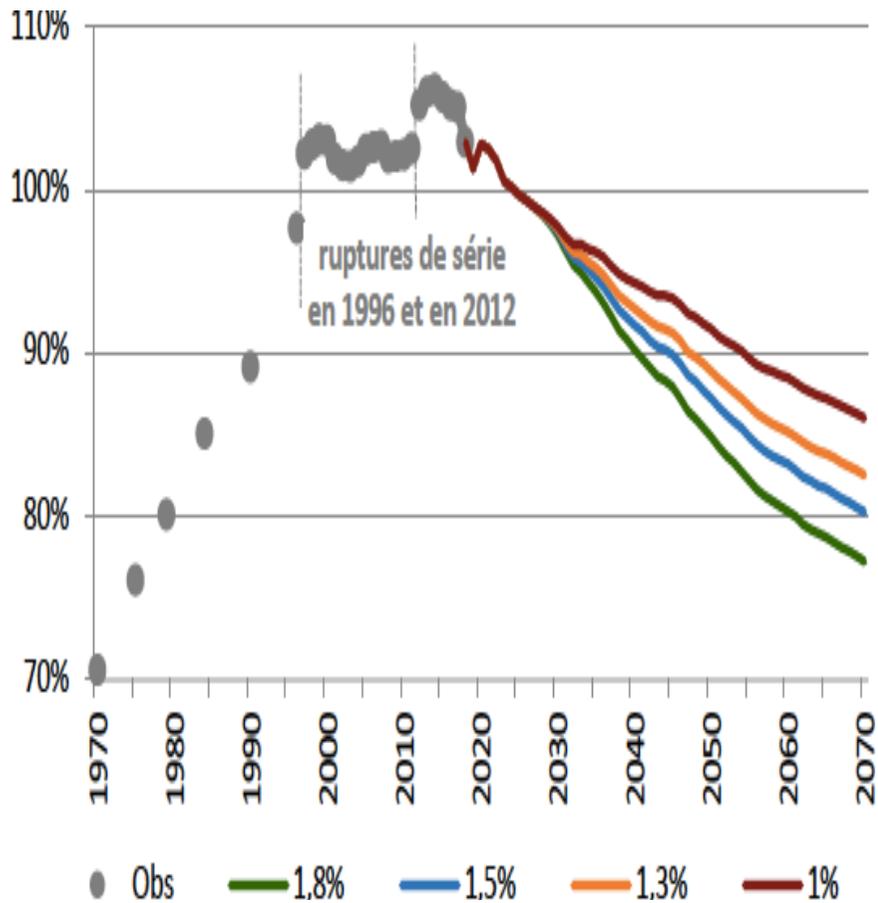
A ce stade, aucun de ces scénarios A ou B ne remet en cause l'équité intergénérationnelle au sens du retour sur cotisation

- Il est inéluctable que le rendement du système baisse avec une croissance qui ralentit, mais il reste positif pour chaque génération tant que le montant absolu des retraites augmente, ce qui reste systématiquement le cas.

Dans le cas du scénario B et à long terme, la baisse requise ne va pas au-delà de celle qui découlerait spontanément, à long terme, des règles d'indexation actuelle, sous l'hypothèse de productivité de 1,3

- Dans ce scénario, ce dont il est question serait donc une accélération du processus, pas la fixation d'un nouveau point d'arrivée...
- Et de viser la même trajectoire pour ce qui est des autres scénarios

NIVEAU DE VIE RELATIF DES RETRAITÉS ET TAUX DE RENDEMENT INTERNE DU CAS TYPE DE SALARIÉ NON CADRE



LES CONDITIONS DE RÉALISATION DU SCÉNARIO B

Ces remarques ayant été faites, le CSR a considéré que le choix entre ces deux scénarios est un choix politique global d'arbitrage entre dépenses de retraite, autres dépenses publiques et besoin de normalisation budgétaire

- Il se contente de mettre en avant les termes de ce choix

Néanmoins, dans la mesure où le scénario A ne suppose que peu d'ajustements supplémentaires, c'est pour le scénario B qu'il a examiné plus avant les conditions de réalisation

- C'était d'autant plus nécessaire que l'hypothèse d'ajustements paramétriques rapides était à l'époque en débat

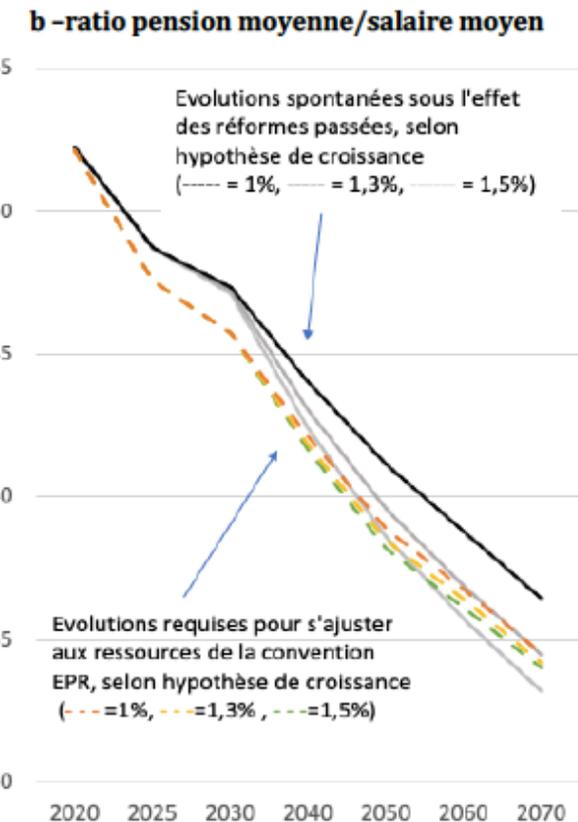
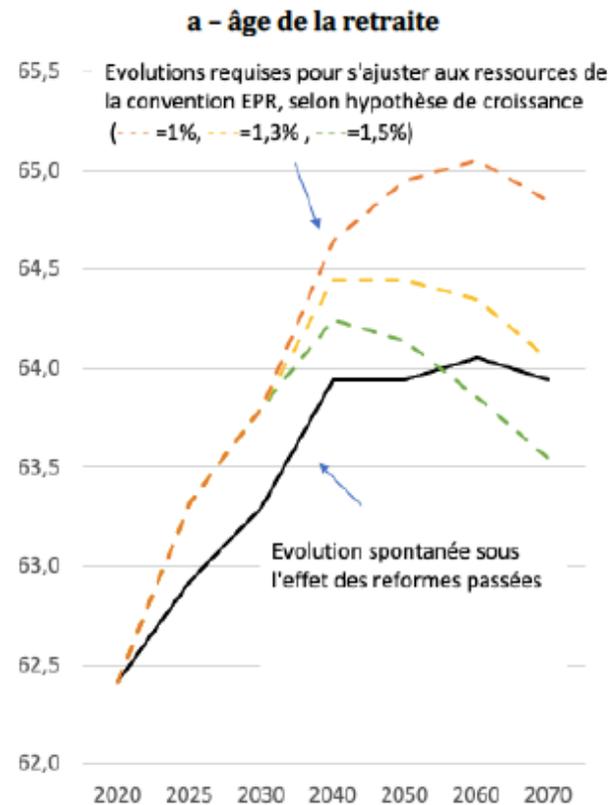
Il l'a fait en s'appuyant là-aussi sur les rapports du COR

- Celui de 2021 pour les ordres de grandeur généraux, et celui de l'automne 2019 pour la simulation de mesure concrètes

LE SCÉNARIO B : QUELLES TRADUCTIONS EN TERMES D'ÂGE OU DE NIVEAU RELATIF DES RETRAITES ?

En n'ajustant que sur l'âge, un décalage supplémentaire de +0,5 ans en 2025 et 2030, +1 an en 2040 si faible croissance

En n'ajustant que sur le niveau des pensions relatives, il faudrait accentuer le décrochement initial d'environ -2 point, puis se caler sur les baisses qu'on a actuellement dans les scénarios de croissance à 1,5% puis, à plus long terme, 1,3%.



A L'AIDE DE QUELS INSTRUMENTS ?

Aucune façon de le faire qui soit indolore, évidemment

Mesure affectant les individus déjà à la retraite : ne pas indexer les droits sur la totalité de l'inflation

A différencier évidemment selon niveau de retraite

Mesures n'affectant que le flux d'entrants nouveaux et futurs

Relèvement de l'âge d'ouverture des droits (AOD) qui n'affecte pas le niveau des retraites mais leur durée

Pénalisation relative plus marquée des carrières longues

Durcissement des conditions d'accès au taux plein, qui affecte durée et/ou montant de la retraite, selon réaction des comportements

Pénalisation relative plus marquée des carrières courtes.

EXEMPLES DE MESURES D'ÂGE ÉVALUÉES PAR LE COR EN NOVEMBRE 2019

	Hypothèse de productivité		
	1	1,3	1,5
Cible			
Déficit à combler en 2025 (pts de PIB)	0,4	0,4	0,4
Ajustement supplémentaire requis sur l'âge de liquidation	+0,5 an	+0,5 an	+0,5 an
Mesures concrètes permettant d'atteindre cet objectif			
Hausse de l'âge d'ouverture des droits (AOD)			
Hausse par génération, de 1959 à 1963	3,5	3,4	3,3
Niveau à atteindre pour la génération 1963	63,4	63,4	63,4
Hausse de la durée d'assurance			
Hausse par génération, de 1959 à 1963	6,7	6,7	6,4
Niveau à atteindre pour la génération 1963	44,8	44,7	44,7

DÉPARTAGER LES INSTRUMENTS ? (1)

Sous-indexations (différentielles) pas injustifiées au vu du niveau de vie relatif des retraités

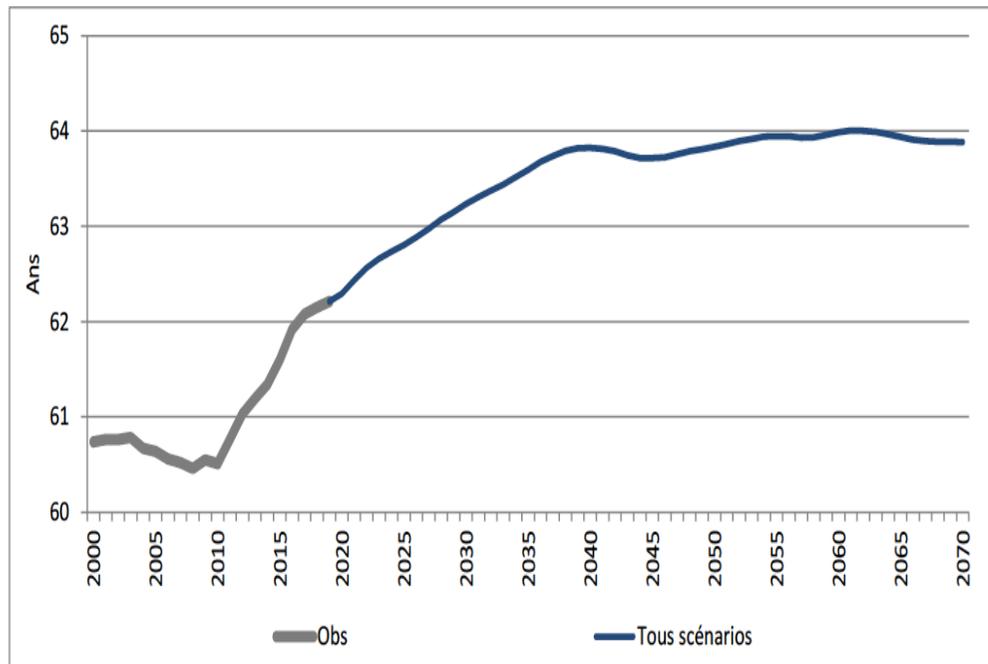
- Mais posent le problème d'avoir été déjà mobilisées significativement sur la période récente

Les politiques affectant la durée de la retraite sont rendues plus problématiques par la révision des hypothèses d'espérance de vie

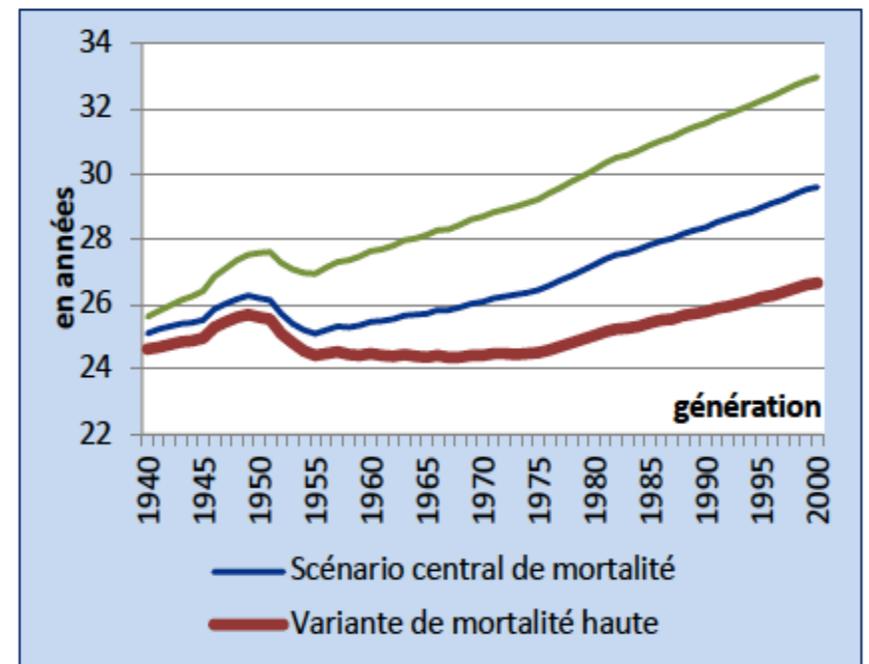
- Ce qui est une autre innovation des projections 2021 : le passage à l'hypothèse basse d'espérance de vie de l'Insee
- Qui impacte un autre des indicateurs que doit suivre le CSR, la durée de la retraite, absolue ou en % de la durée de vie adulte

AGE ET DURÉE MOYENNE DE LA RETRAITE

Age moyen à la liquidation,
par année de départ



Durée de retraite moyenne
par génération



DÉPARTAGER LES INSTRUMENTS ? (2)

Si on veut néanmoins accélérer la montée de l'âge de la retraite

- Relèvement AOD peut être préféré à relèvement de la durée d'assurance car plus systématique et donc plus efficace
- Mais pénalisation des carrières les plus longues

Ceci étant, pour choisir entre AOD et durée, le problème est que carrières courtes/longues ne recoupent pas exactement le clivage selon niveau de la retraite/pénibilité/espérance de vie

- Rend difficile la comparaison en équité des deux mesures
- C'est un des nombreux sujets sur lesquels une remise à plat reste bienvenue.

SUR L'INSCRIPTION DES AJUSTEMENTS DANS UNE DÉMARCHE QUI SE VOUDRAIT PLUS STRUCTURELLE

Besoins restent nombreux, ont été systématiquement soulignés dans avis précédents

- La perte de lisibilité de l'articulation entre critères d'âge et de durée
- Hétérogénéité des règles gouvernant les taux de remplacement à âge donné
- Résorption de la sensibilité à la croissance
- Polypensionnés, droits non contributifs

Observations de méthode

- Partir d'un constat partagé sur ce qu'impliquent déjà les règles actuelles, pour éviter que leurs effets attendus ne soient portés au débit de la réforme structurelle
- Problème de la transition
- Choix du périmètre de la réforme
- Problèmes de communication : choix du vocabulaire

Des décisions qui ont besoin d'un délai significatif de préparation

LES RÉACTIONS ET PROPOSITIONS DU JURY CITOYEN

Interrogation sur leur rôle : demande de davantage d'association des citoyens à la réflexion, l'idée a été émise que le sujet justifierait un referendum

Demande d'une réflexion englobant autres sujets sociaux, économiques et environnementaux

Scepticisme sur les hypothèses de productivité trop favorables

Nécessité d'explicitier les choix politiques sous jacents aux conventions comptables, et les transferts entre régimes qu'elles sous-entendent

N'étaient pas favorables à des mesures d'urgence au vu de la part apparemment stabilisée des retraites dans le PIB

Inquiétudes sur niveau de vie relatif futur des retraités, mise en avant des problématiques d'équité et de lisibilité et de la difficulté à rendre compte d'un système complexe à partir d'un nombre limité de cas-types

MERCI DE VOTRE ATTENTION