

# Projections des retraites : pourquoi sont-elles contestées, peut-on les (re-)fiabiliser ?

Didier Blanchet

Journées d'études du SACEI – 21 septembre 2023

# Contexte : des projections dont la crédibilité est de nouveau mise en doute

Projections des retraites ont toujours fait l'objet de controverses

A l'origine, doutes plutôt exprimés par ceux qui leur reprochaient de noircir indument le tableau

L'idée même de vieillissement était parfois contestée...

...ou le fait que celui-ci allait poser problème aux caisses de retraite

Création du COR avait eu pour but de dépasser ce débat-là, en visant la construction d'un diagnostic partagé

Il y était à peu près arrivé

Mais ce relatif consensus s'est beaucoup effrité sur la période récente, avec – mais pas que- un reproche inverse de sous-estimer la gravité des problèmes

Optimisme excessif des hypothèses de croissance ?

Conventions de calcul des soldes qui ne rendraient pas bien compte de la vraie situation financière du système ?

# Plan de la présentation

Années 1980-1990 : le débat sur la robustesse des scénarios démographiques et comment on en est en partie sorti

Comment et pourquoi la question s'est déplacée vers les hypothèses de croissance ?

La question additionnelle des conventions de solde

Une refonte du système de retraite permettrait-elle de résoudre l'essentiel de ces problèmes ?

# L'incertitude démographique

Principal facteur de doutes dans les années 1980-1990

Alimentés (involontairement) par la façon dont les plus alarmistes présentaient ce problème

Leur thèse était celle d'un vieillissement surtout porté par la chute de la natalité en deçà du seuil de remplacement des générations : pas assez d'enfants !

En quoi a-t-elle fait prendre du retard dans la prise de conscience du problème ?

Suggérait que le problème pouvait spontanément disparaître de lui-même si remontée spontanée de cette fécondité ...

...ou moyennant une intervention directe sur la démographie, par un mix bien dosé de politique familiale et migratoire, sans besoin de toucher au système de retraite,

Semblait d'autant plus recevable que, en pratique, la fécondité française n'était pas si éloignée que cela du seuil de remplacement

# Comment est-on sorti de cette représentation ?

1) Remise en avant du rôle de la longévité

2) Pour ce qui est de ce rôle de la natalité, nécessité de clarifier le partage entre conséquences...

2.a) Du fait qu'elle serait devenue trop basse et risquait de le rester

2.b) Du fait que c'est plutôt son niveau élevé du baby-boom qui avait été l'anomalie, non-soutenable dans la durée

Mais avec un autre malentendu à clarifier sur l'effet de ce baby-boom : la thèse de la « bosse » démographique

# Malentendus sur l'effet du baby-boom

Idée que le passage à la retraite des baby-boomers allait temporairement peser sur l'équilibre des systèmes de retraite mais qu'on reviendrait ensuite à la normale

C'est tout l'inverse qui se passe :

Non pas un effet en bosse quand les baby-boomers passent par la retraite

Mais un effet en V quand les baby-boomers sont en activité

C'est le creux de ce V qui est temporaire, mettant le système dans une situation anormalement favorable et donc non soutenable, sauf à accepter l'idée irréaliste d'un baby-boom perpétuel

Cf formule d'A. Sauvy : « croître ou vieillir ».

Quand l'espérance de vie augmente, seule la croissance démographique indéfinie permet d'éviter le vieillissement par le haut que cela implique

# In fine, trois composantes du vieillissement

En écartant cette idée d'une croissance démographique indéfinie, on avait donc

Deux facteurs de vieillissement par le haut, peu compressibles :

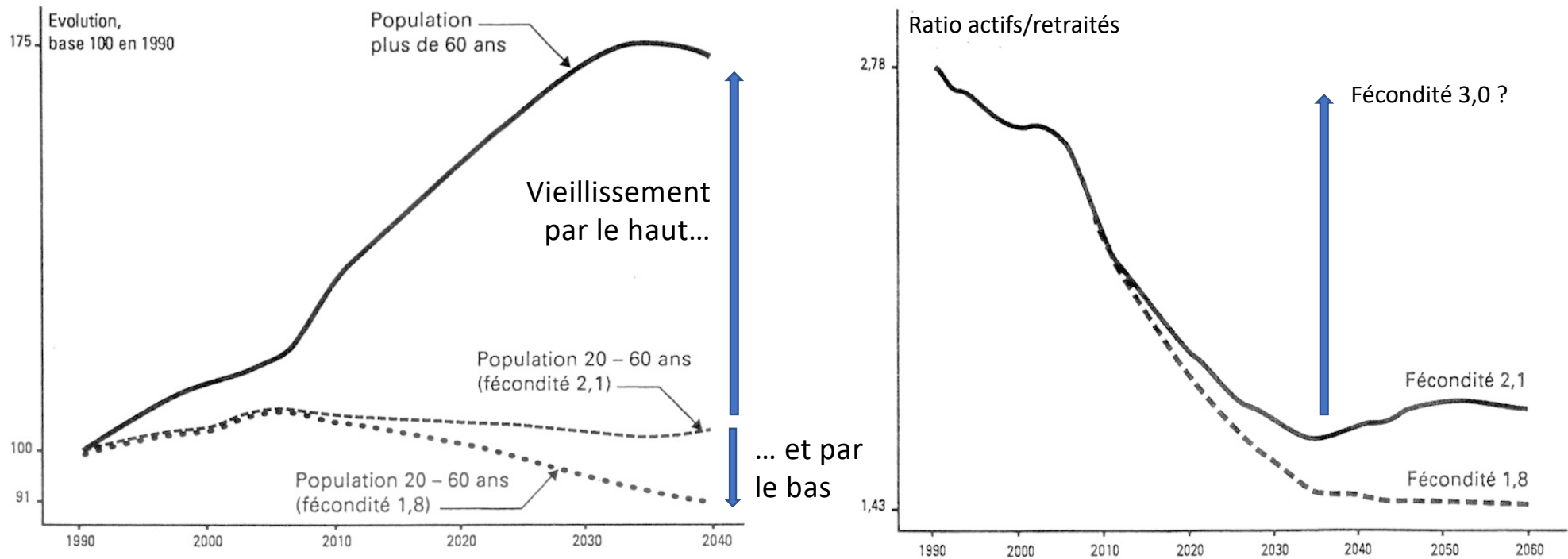
Un facteur tendanciel, la hausse de l'espérance de vie

Le contrecoup du baby-boom, à partir de 2006, rattrapage d'un retard pris dans le creux du « V », lorsque les baby-boomers étaient en activité

Un facteur de vieillissement par le bas, la sous-fécondité, éventuellement évitable, mais qui n'était pas la source majeure du problème

Deux illustrations graphiques de tout cela...

# Prédominance du vieillissement par le haut, que seule une fécondité non soutenable pouvait éviter...

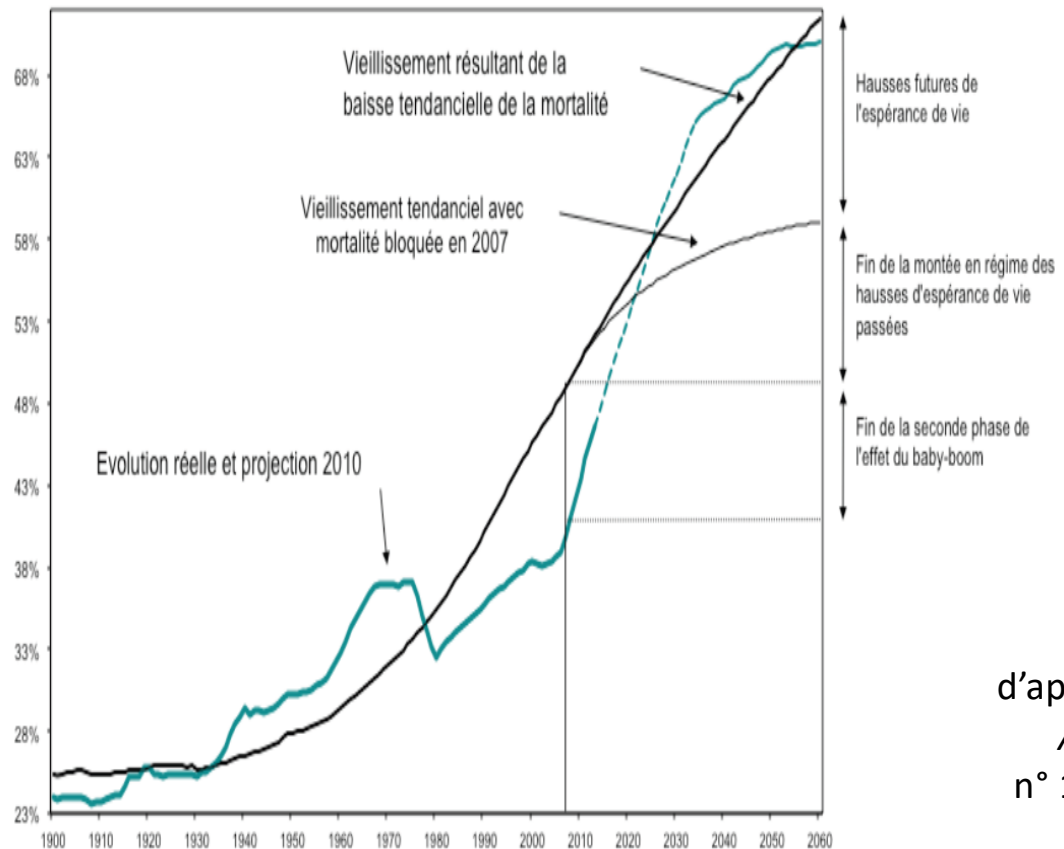


Source : *Revue d'économie financière*, n° 23, 1992.

# Contributions respectives de la longévité et du baby-boom : une simulation

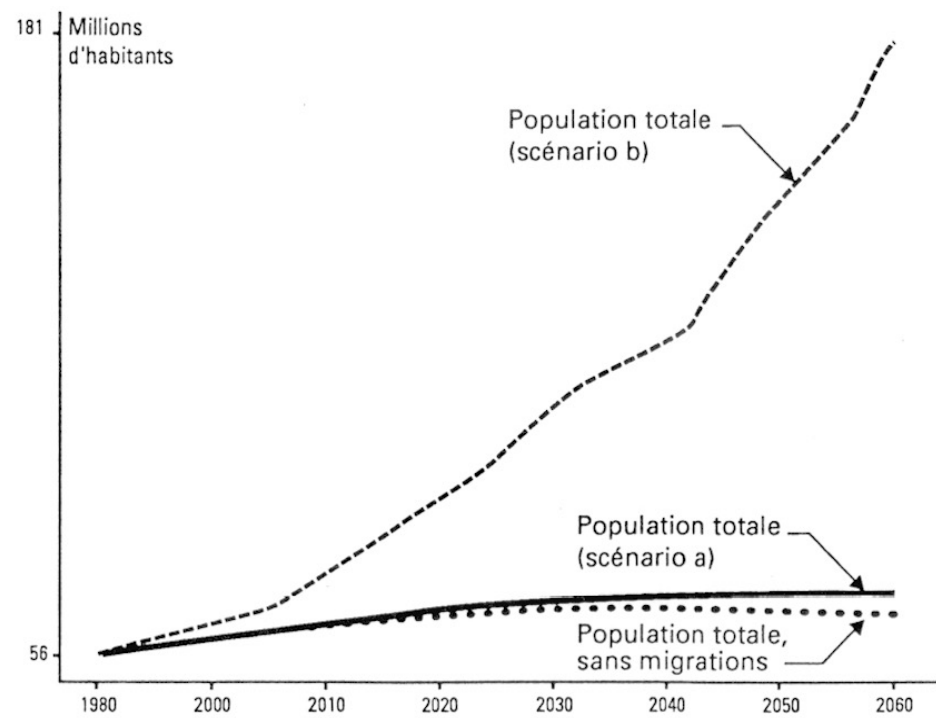
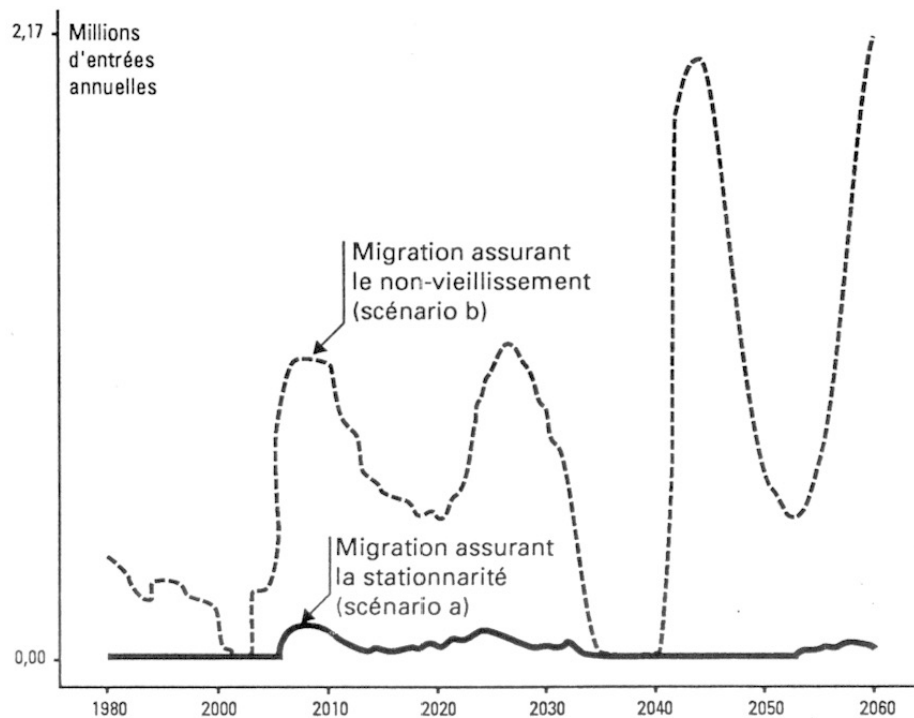
Les courbes en noir  
représentent les  
vieillisements imputables à  
la seule baisse de la  
mortalité, avec ou sans  
prolongation de cette baisse  
au-delà de 2007

La comparaison avec le  
vieilissement effectif (en  
bleu) fait ressortir l'effet en V  
du baby-boom



Source :  
d'après *Insee  
Analyses*,  
n° 12, 2013.

Face à la part incompressible du vieillissement, le recours à la migration n'était pas davantage la solution miracle, sauf à lui donner une ampleur hors normes



Source : *Revue d'économie financière*, n° 23, 1992.

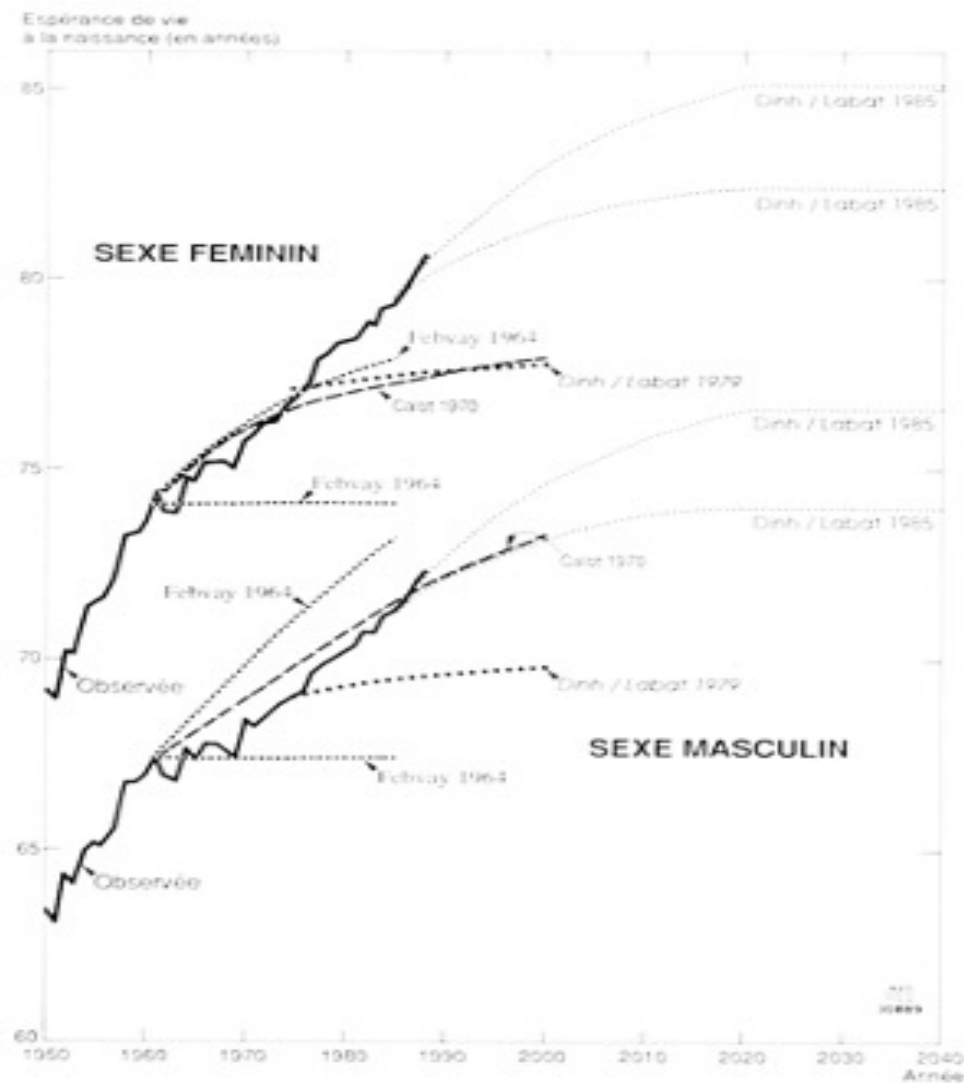
# Idée du rôle moteur de la longévité s'est, au final, installée dans le débat

D'autant que, après avoir longtemps donné l'impression de plafonner, l'espérance de vie avait repris son ascension

Cf Vallin (1989) « L'avenir de l'espérance de vie vu à travers les projections de l'INSEE », *Population*, n° 4-5.

Qui concluait par : « Il serait utile de disposer en France de projections prévoyant une augmentation plus importante de l'espérance de vie pour prendre conscience des effets qu'elle aurait sur le vieillissement démographique. »

Conseil ensuite suivi par l'Insee



# Un changement de perspective qui devait aussi permettre d'ouvrir d'autres horizons

Présentations plus positives du problème des retraites...

Passage du « la France se dépeuple et, demain il n'y aura plus personne pour payer les retraites » à « tous les ans, nous gagnons trois mois d'espérance de vie, et c'est une bonne nouvelle »...

...rendant moins négative l'hypothèse d'ajustement par l'âge de la retraite

i.e. il allait suffire de faire bouger l'âge de la retraite parallèlement à l'espérance de vie pour que le système s'auto-équilibre sans besoin de toucher à d'autres paramètres, et en laissant une marge de croissance à la durée de la retraite

Là-dessus, optimisme quand même à relativiser, puisque cette politique ne gère que les gains prospectifs d'espérance de vie, donc insuffisante à tout équilibrer, loin s'en faut

Il fallait aussi jouer sur le taux d'effort et le niveau de vie relatif des retraités

# Le mix auquel ont conduit, en pratique, les réformes successives

Des mesures visant à faire remonter l'âge de liquidation, en touchant soit à l'AOD soit aux conditions du taux plein

Ont commencé à agir à partir du milieu des années 2000

Des mesures devant conduire, à terme, à une baisse du niveau de vie relatif des retraités

En particulier, indexation sur les prix de salaires portés aux comptes et des pensions en cours de service

Le reste étant géré en accroissant les flux de ressources

# Pourquoi ceci a fait passer en majeur l'incertitude sur les hypothèses économiques ?

A l'origine, avec indexations sur les salaires, sensibilité faible voir inexistante aux hypothèses de croissance

Avec indexation prix, un effet double-lame

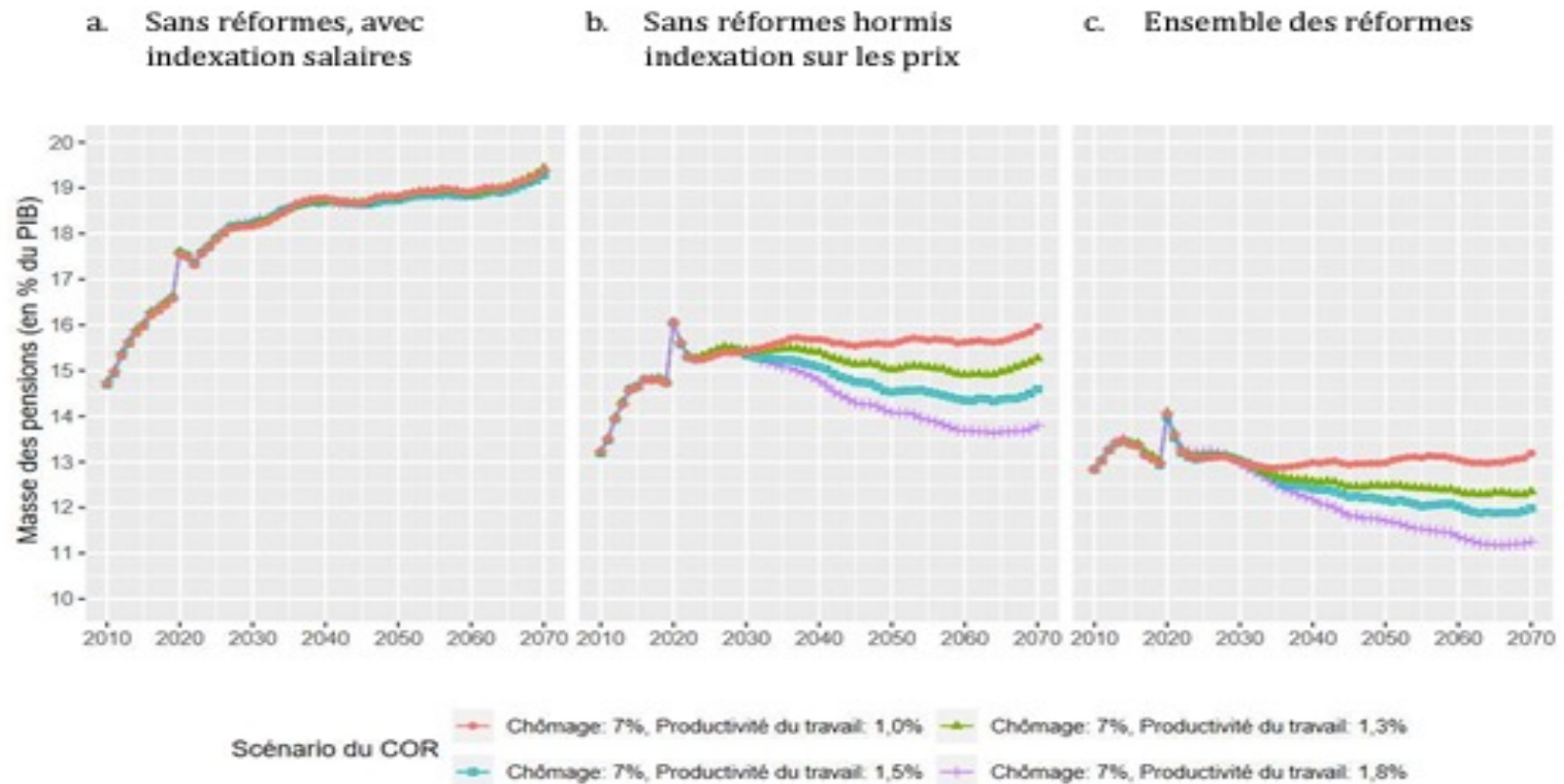
Revalorisation prix des salaires portés aux comptes fait décrocher le salaire de référence par-rapport au dernier salaire et donc le taux de remplacement, d'autant plus que la croissance passée a été rapide

Et croissance après le départ en retraite fait que l'écart continue de se creuser ensuite entre le retraité et l'actif moyen du moment

On a ainsi mis dans le système une source d'instabilité qui n'existait pas au départ

-> Illustration basée sur le modèle Destinie de l'Insee

# Projections du ratio retraites/PIB



Source : Insee, modèle Destinie

# La gestion de cette incertitude par le COR

COR avait toujours pris en compte ce facteur d'incertitude mais, dans ses premiers rapports, variantes économiques étaient présentées après les variantes démographiques

Bascule avec la crise financière de 2008-2009

Rapport qui a précédé la réforme de 2010 avait même choisi de ne considérer que les variantes économiques

Depuis lors, la discussion des hypothèses sous tendant ces variantes a été récurrente, puisqu'elles ont une grosse influence sur le message à long terme

Suite aux critiques sur l'optimisme de ces hypothèses, le COR a progressivement abaissé leur éventail mais sans en réduire significativement l'amplitude :

Passé de l'intervalle 1%/2% à l'intervalle 0,7/1,6 pour les gains de productivité

# Retenir les hypothèses basses a priori plus raisonnable

Depuis sa création CSR a eu généralement tendance à privilégier les hypothèses basses, plus en phase avec évolutions tendanciennes récentes

A fortiori compte tenu des doutes montant non seulement sur la faisabilité mais aussi sur l'opportunité d'une croissance forte

A cet égard, petit paradoxe dans les positions vis-à-vis de la réforme de 2023

Partisans de la sobriété ont, en même temps, parfois tendu à privilégier hypothèses hautes du COR pour contester le besoin de réforme

# La question des soldes

Mais, comme si ceci ne suffisait pas, apparition d'un autre facteur d'incertitude, le problème des conventions de calcul du solde.

Celui-là est encore plus technique et nécessite quelques développements, la question préalable étant de savoir pourquoi on choisit de raisonner en termes de soldes

# Faut-il raisonner en termes de solde ?

Dans les années 1980-1990, on s'en passait facilement : prévisions du ratio retraites/PIB suffisaient à montrer qu'il fallait faire quelque chose

Et on peut considérer que, in fine, c'est sur le niveau de cet indicateur que porte le choix social : combien est-on prêt à consacrer aux retraites ?

Mais, en communication, message de moins en moins tranché de cet indicateur au fur et à mesure que sa projection se rabattait vers l'horizontale

D'un indicateur de solde, on attend un message plus clair : nécessité de réforme dès qu'il est attendu négatif

C'est d'ailleurs en termes de solde que la loi de 2014 a demandé au CSR de suivre la question de la viabilité financière

Mais problème de savoir ce qu'on entend exactement par solde ?

# Soldes : les trois conventions du COR (1)

La difficulté est le traitement des retraites de la fonction publique et autres régimes subventionnés :

Ni cotisation employeur stricto sensu, ni indicateur de solde, puisque contribution d'équilibre

Solution adoptée à l'origine par le COR : bloquer la cotisation apparente au niveau d'une année de base, et projeter les ressources sur cette base

Problème de cette convention :

Système de retraite d'autant plus déséquilibré que l'Etat fait de la modération salariale et/ou réduit son volume d'emploi, i.e. un message à 180° de ce qui est attendu d'une telle politique en matière de déficit global des APU

A l'inverse -ce qui a encore moins de sens- on sauverait le système de retraite en augmentant massivement les salaires des fonctionnaires, en oubliant que ces hausses seraient à financer par d'autres prélèvements

Abandon de cette convention en 2022 (après qu'elle ait été brièvement rebaptisée de « COR » en « TCC » pour « taux de cotisation constant »)

## Soldes : les trois conventions du COR (2)

Pour remédier à cela, choix d'une convention fixant la contribution de l'état en part de PIB plutôt qu'en % de sa masse salariale

Problème : convention favorable en projection. Pourquoi ?

Sous hypothèses actuellement retenues, dépenses de retraite de la FP et des autres régimes subventionnés prévues en baisse, d'où excédents latents au sens de cette convention, supposés redéployables vers autres régimes

Par aberrant par principe : un Etat qui ne serait pas sous pression budgétaire pourrait accepter ce redéploiement

Mais désormais jugé peu crédible : abandon de cette convention en 2023

# Soldes : les trois conventions du COR (3)

Convention restante est reprise de la commission des comptes de la sécurité sociale

Suppose pérennisation des subventions d'équilibre dans les régimes qu'elles concernent (d'où son appellation « EPR » pour « équilibre permanent des régimes équilibrés »)

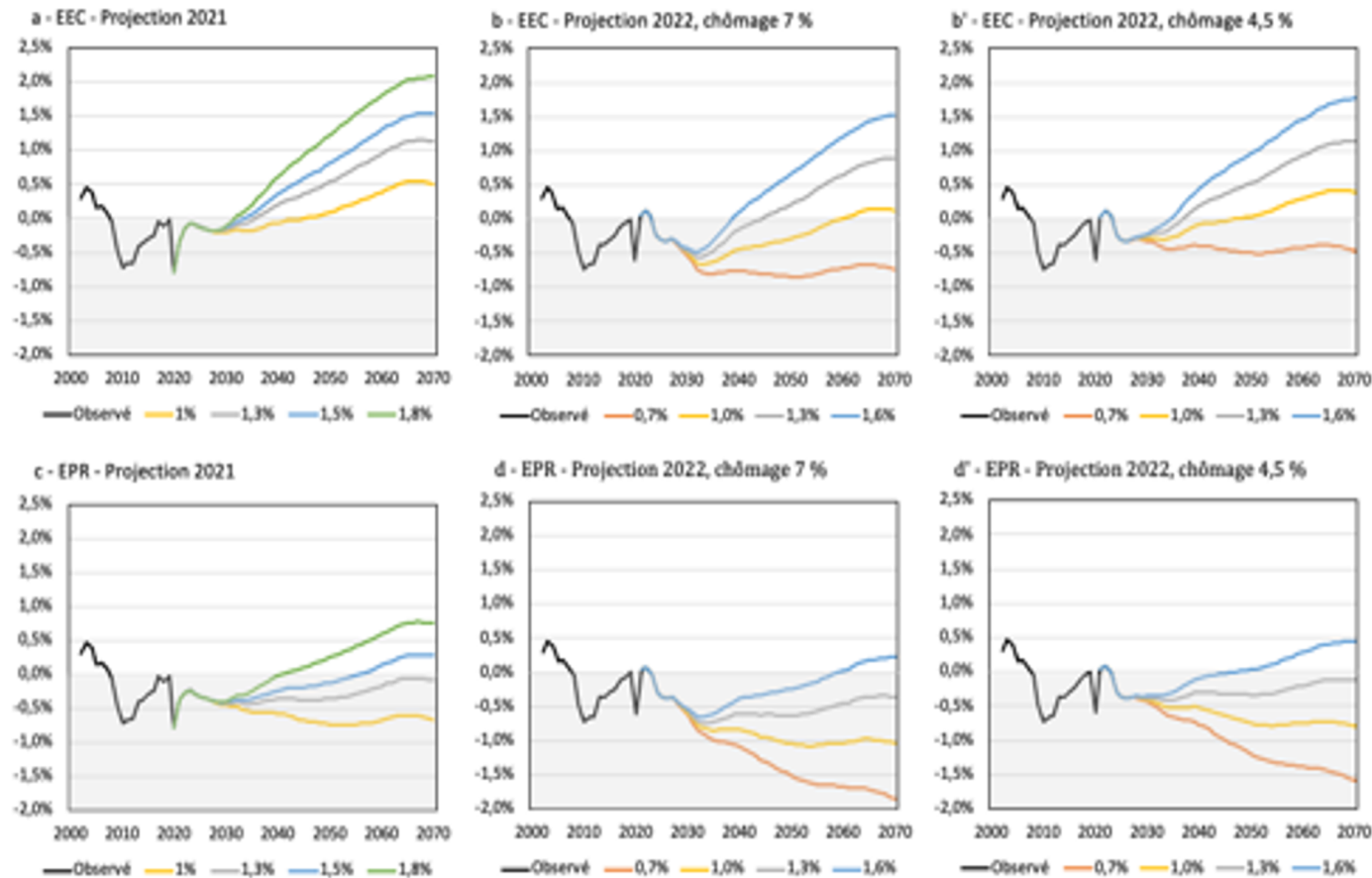
Et maintien juste en l'état des cotisations et des impôts et taxes affectés pour les autres régimes, ainsi que des transferts qu'ils reçoivent des autres branches de la protection sociale

Fait ainsi l'impasse sur ce qui se passe dans les régimes subventionnés et ne regarde que les autres

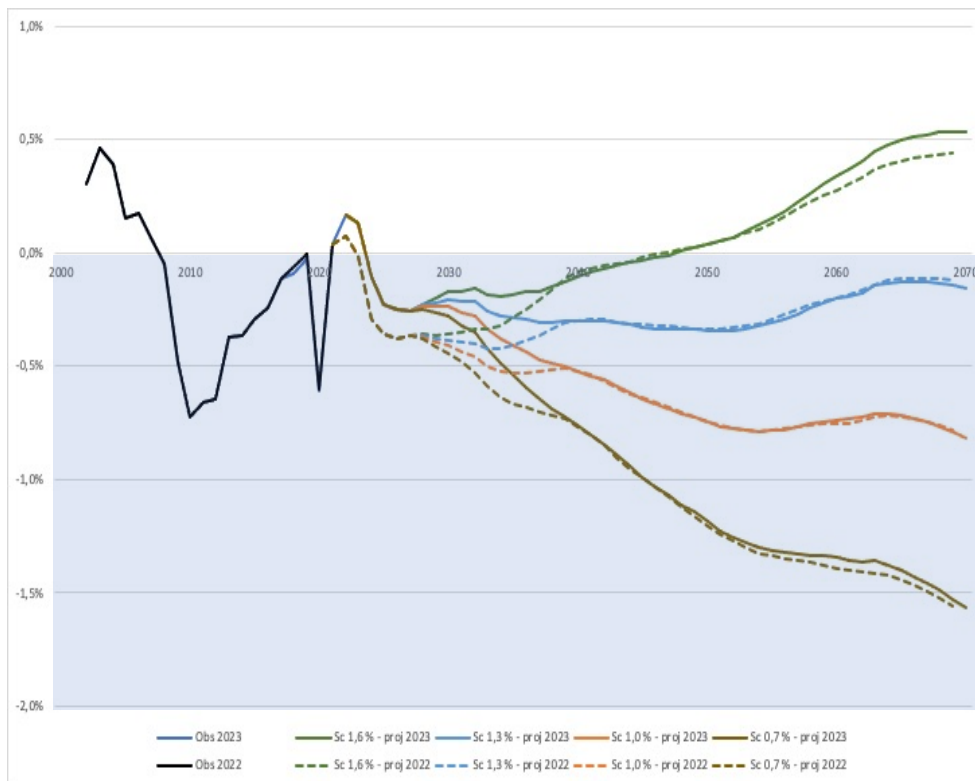
Ce qui est néanmoins informatif : pour l'essentiel, mesure le déficit prévisionnel de la CNAV

-> Quelques graphiques pour illustrer tout cela

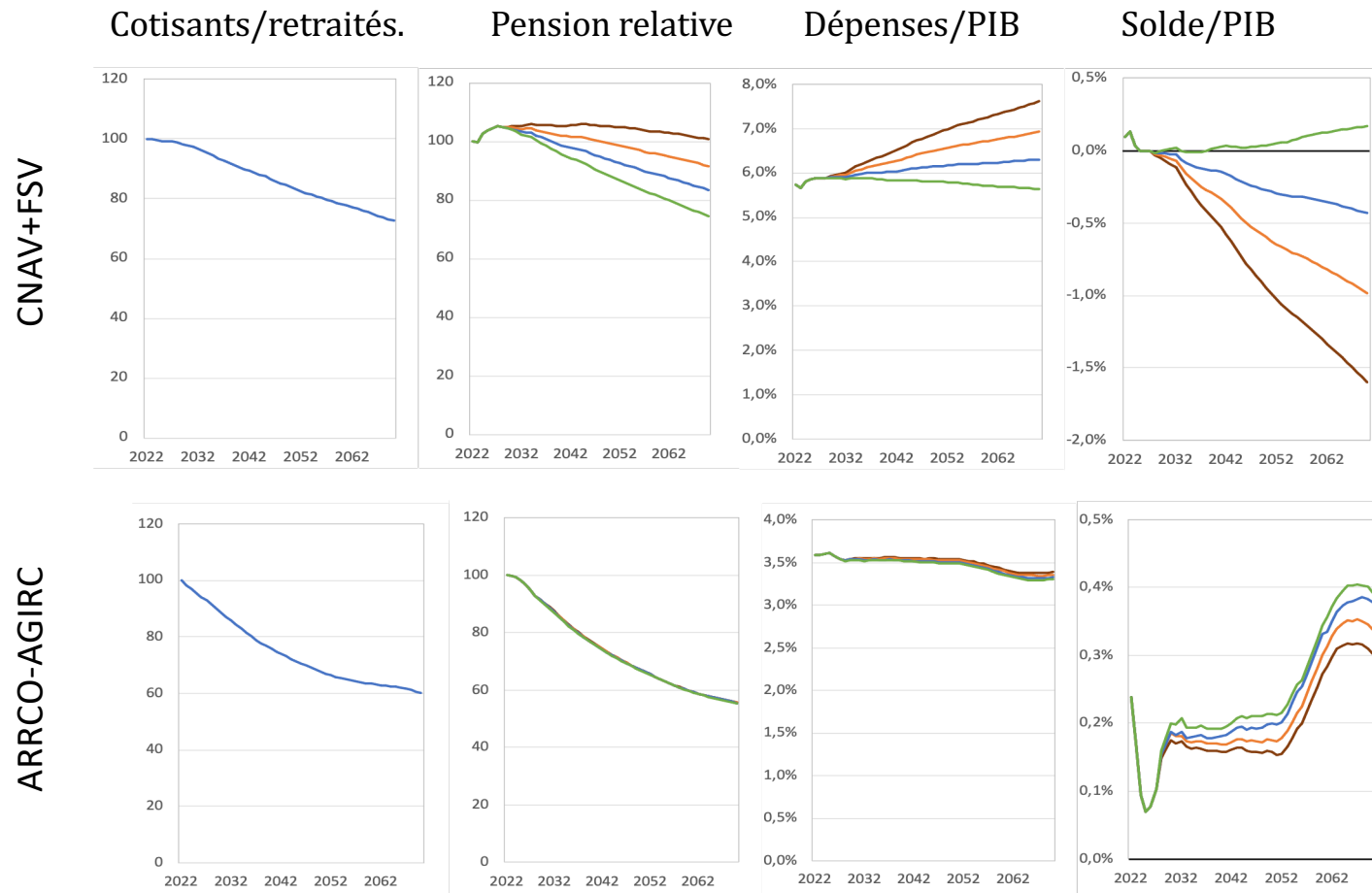
# Les soldes dans les projections COR de 2021 et 2022



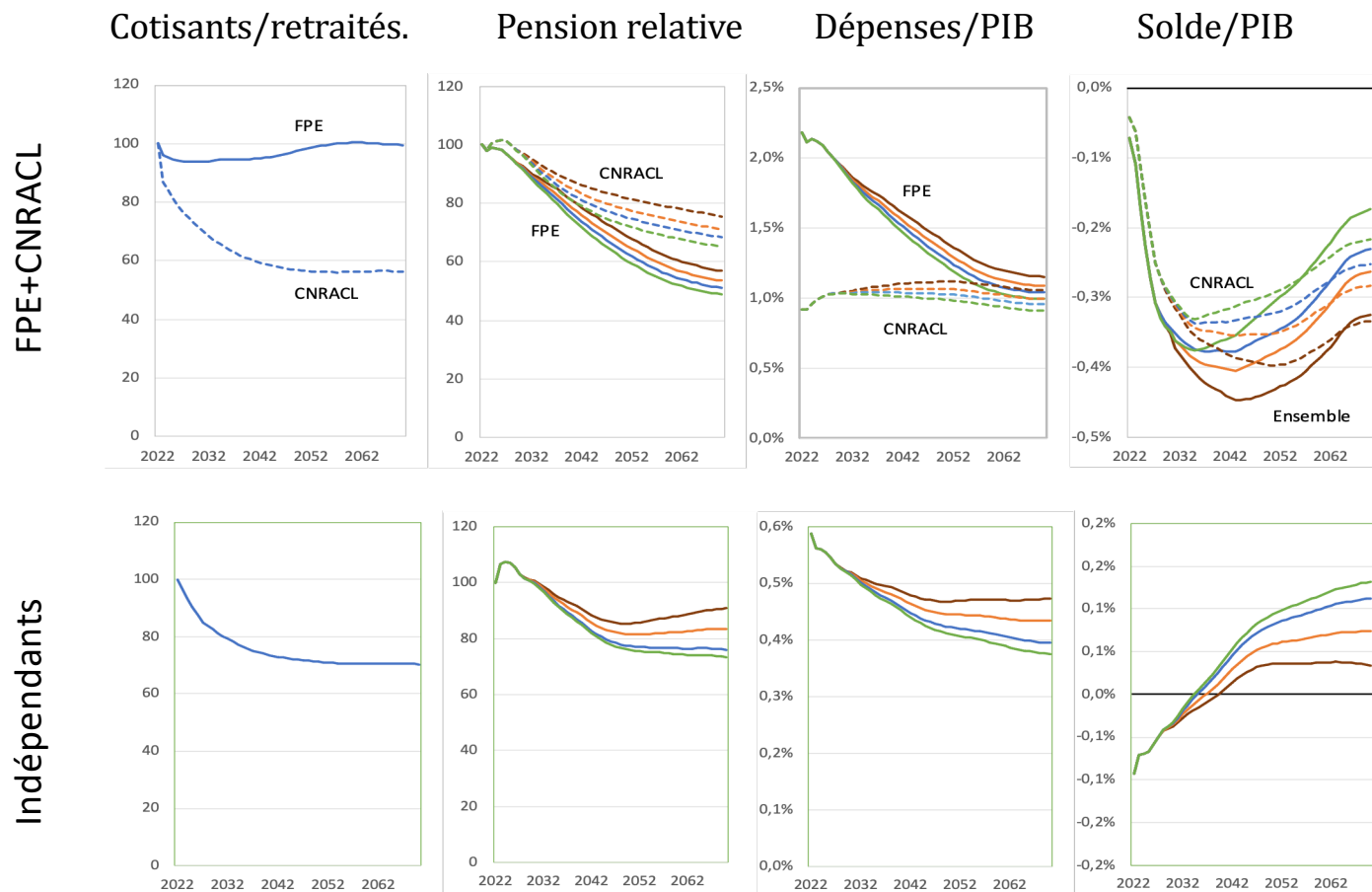
# Convention EPR : comparaison des projections 2022 et 2023



# Les projections 2023 par régimes (1)



# Les projections 2023 par régimes (2)



# Apparition, cependant de conventions concurrentes

Calcul d'un déficit du régime FP en limitant ses ressources à ce qu'y donnerait l'application du taux employeur de droit commun

Intérêt : aurait fait passer message bien plus radical sur déséquilibre actuel du système

Mais trois questions :

Qu'en aurait-on conclu sur les mesures d'ajustements à mettre en place : hors catégories actives mode de calcul des droits pas plus avantageux, en moyenne, dans le public

Le taux du privé est-il une référence normale pour une FP de structure démographique très différente et soumise à des contraintes particulières ?

A l'inverse, régimes du privé ne sont pas non plus financés que par cotisations, faudrait-il sortir les ITAF ou autres transferts de leurs ressources normales ?

# Que penser, au final, de cette affaire des soldes ?

Peut-être éviter de présenter solde « EPR » comme solde de *l'ensemble* du système : il n'est le solde que d'*une partie* de ce système

Important, également de faire valoir à quel degré on est sorti d'un système financé par cotisation, dont les prestations seraient la contrepartie inalienable

Et refonder ce financement doit rester un objectif

Mais inexact de laisser entendre que, en l'état, il y aurait une définition scientifique du déficit du système tel qu'il est actuellement organisé et à laquelle il suffirait de se ranger

Autant de calculs possibles de ce déficit que de conceptions de ce qu'on peut considérer comme étant ses ressources normales

Et, au final, quelle que soit la façon de quantifier le déficit propre au système de retraite, le sujet majeur reste de savoir jusqu'où on peut demander aux réformes des droits à retraite de contribuer à restaurer l'équilibre global des APU

i.e. un sujet masse des retraites en niveau plutôt que déficit

# Le retour de l'incertitude démographique ?

En sus du double problème de la sensibilité à la croissance et du flou sur les soldes, possible retour de l'incertitude démographique

Trois raisons

- Fin de la fermeture du V qui fait disparaître un facteur incompressible de vieillissement

- Doutes sur la poursuite de la hausse tendancielle de l'espérance de vie : hypothèses revues à la baisse en 2022, non sans effet sur un des indicateurs suivis par le CSR, la durée attendue de la retraite

- Fécondité en baisse : vieillissement par le bas pourrait en revanche s'accroître

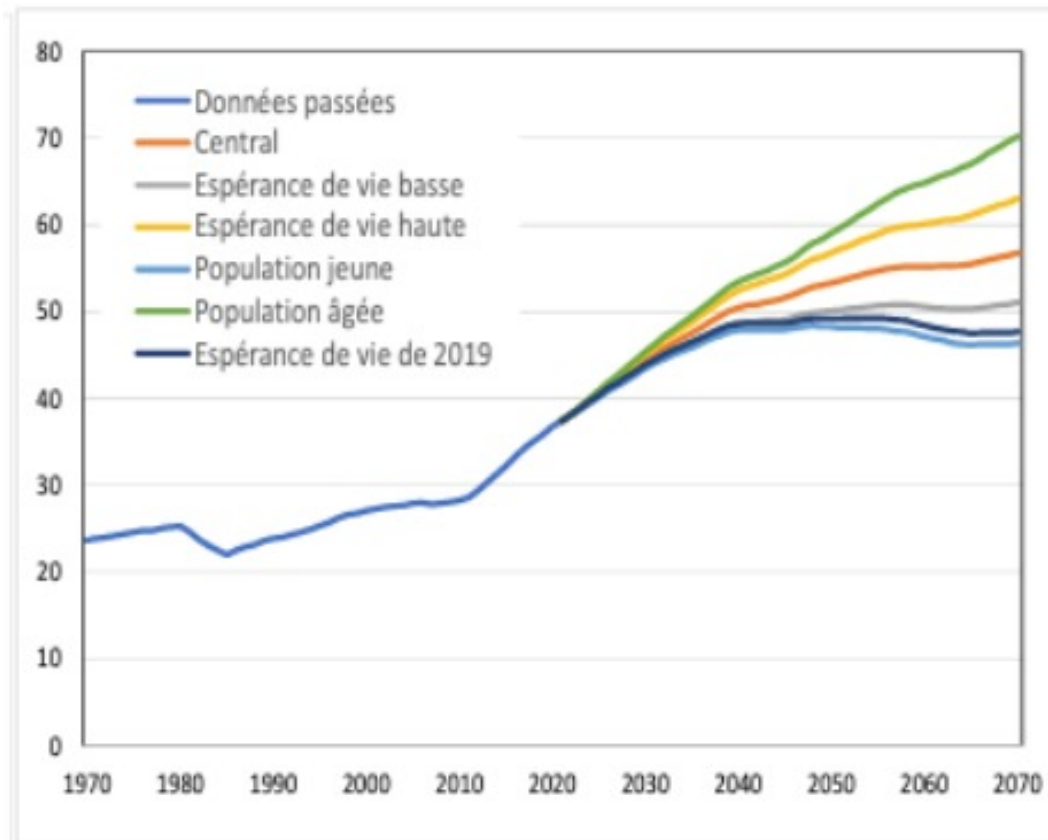
Quant aux flux migratoires, n'ont jamais été l'élément le plus robuste des projections

Autrement dit

- Moins de vieillissement « par le haut »

- Le vieillissement « par le bas » pourrait en revanche s'accroître

# Ratio 65+/20-64 : dernières projections Insee



Source : Algava et Blanpain (2021), « 68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée », Insee première n° 1881

# Peut-on résoudre tous ces problèmes ? (1)

Pas sur le système tel qu'il est : des progrès sont toujours possibles mais, en gros, il a les projections qu'on peut en faire

En revanche, évolutions possibles de ce système pourraient aider, en plus d'améliorer sa lisibilité et son pilotage

Sur les soldes, remise à plat du financement, déjà mentionnée : c'est un chantier très structurel

# Peut-on résoudre tous ces problèmes ? (2)

Sur la sensibilité à la croissance économique

Elle n'est pas une fatalité, d'autres règles d'indexation permettraient de l'éviter, comme c'est déjà le cas à l'Arrco-Agirc

Lesquelles ?

- Réarrimage aux salaires bien sûr

- Mais gérer la contrainte démographique nécessiterait de compenser cet arrimage aux salaires par autre chose

Equation d'équilibre de la répartition met sur la piste

- Indexation sur salaires diminuée de l'évolution du ratio retraités/actifs

- A adapter de manière différenciée dans les régimes par points et par annuités

- Cf Blanchet-Bozio-Rabaté, revue économique, 2017 et rapport Blanchard-Tirole, 2022

# Apport de cette règle

Pas seulement de retirer deux sources d'incertitude sur les projections

Permettrait de revenir à un système dans lequel actifs et retraités seraient remis dans le même bateau face aux aléas ou changements de cap de la croissance

A la limite, si décroissance était la seule façon de répondre à la crise climatique, pas de raison qu'elle soit supportée par les seuls actifs

Du point de vue de l'équilibre financier, ferait aussi disparaître la dépendance au risque démographique

En la reportant toutefois sur le niveau relatif des retraites

Là, c'est inéluctable, l'incertitude démographique impacte forcément les projections, quel que soit le système, on peut juste en déplacer le point d'impact

Merci de votre attention