

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, au Palais Bourbon et en visioconférence, conjointe avec la commission des affaires sociales, de MM. Pierre-Louis BRAS, président du Conseil d'orientation des retraites (COR), et Emmanuel BRETIN, secrétaire général du COR, sur les perspectives d'évolution du système de retraite 2
- Situation financière du système de retraite, retraites et finances publiques, dettes et réserves (document présenté par M. Pierre-Louis BRAS, président du Conseil d'orientation des retraites, lors de son audition)..... 22
- présences en réunion..... 64

Jeudi

19 janvier 2023

Séance de 13 heures 30

Compte rendu n° 39

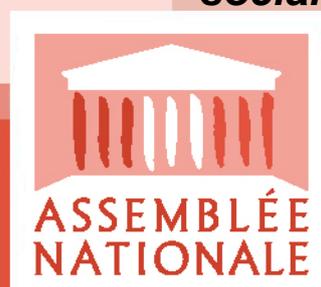
SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Co-présidence de

**M. Éric Coquerel,
Président de la
commission des finances**

et de

**Mme Fadila Khattabi,
Présidente de la
commission des affaires
sociales**



La commission entend, au Palais Bourbon et en visioconférence, conjointement avec la commission des affaires sociales, MM. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR), et Emmanuel Bretin, secrétaire général du COR, sur les perspectives d'évolution du système de retraite.

M. Éric Coquerel, président de la commission des finances. La commission des finances et la commission des affaires sociales reçoivent M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR), accompagné de M. Emmanuel Bretin, secrétaire général. Je me réjouis de cette occasion de tenir une réunion commune avec la commission des affaires sociales et que nous puissions entendre le COR avant d'entamer l'examen du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale portant réforme des retraites, qui devrait être présenté en Conseil des ministres lundi prochain, afin d'évoquer ainsi les perspectives financières du système de retraite français.

Sur ce projet de loi, qui sera examiné par la commission des affaires sociales, la commission des finances se saisira pour avis, comme elle a coutume de le faire sur tous les projets de loi de financement de la sécurité sociale, aussi bien initiaux que rectificatifs. Le ministre sera auditionné en commission des affaires sociales dès lundi 23 janvier. La commission des finances auditionnera mercredi 25 janvier à quinze heures M. Pierre Moscovici, qui nous présentera, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), l'avis rendu par le Haut Conseil à l'occasion de la présentation du projet de loi. Le vendredi 27 janvier, la commission des finances examinera le projet de loi pour avis.

L'intérêt de la présente audition est d'entendre le Conseil d'orientation des retraites lui-même, alors que nous entendons beaucoup parler des projections de cet organisme de façon indirecte.

Mme Fadila Khattabi, présidente de la commission des affaires sociales. Je remercie le président de la commission des finances, puisque c'est à son initiative que cette audition a été organisée. Cette initiative rejoint le souhait exprimé au sein de notre commission des affaires sociales de se saisir du thème des retraites et d'entendre le COR. Je le remercie également de la souplesse dont il a fait preuve en permettant que cette réunion ait lieu entre deux examens de textes en séance publique. Je regrette que notre calendrier de la semaine prochaine ne nous permette pas de procéder de la même manière pour l'audition du président du HCFP. Je me réjouis que nous puissions aujourd'hui commencer nos travaux sur les retraites avant même l'audition du ministre, M. Olivier Dussopt, lundi prochain à seize heures trente.

Le COR, compte tenu de sa composition pluraliste, de ses missions telles qu'elles sont définies par la loi, de sa méthode consistant à élaborer les éléments d'un diagnostic partagé et de la place qu'il a acquise dans le débat public depuis maintenant vingt ans, s'imposait pour introduire nos très prochaines discussions sur la réforme des retraites. Parlementaires comme citoyens, nous avons tous besoin de disposer d'éléments tangibles pour alimenter nos réflexions et fonder nos choix de manière éclairée. Des éléments factuels et partagés devraient contribuer à dépassionner et à objectiver les débats en commission puis dans l'hémicycle. C'est en tout cas le souhait que j'émetts.

Je vous remercie, monsieur le président et monsieur le secrétaire général, de vous être rendus disponibles pour nos commissions.

M. Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites (COR). Je vais essayer de me faire le porte-voix du COR. Je préside cette institution, qui compte

quarante-deux membres, dont plusieurs parlementaires, quatre députés et quatre sénateurs – je salue d’ailleurs M. Marc Ferracci, qui nous a récemment rejoints ; l’ensemble des partenaires sociaux – organisations d’employeurs et de salariés, ainsi qu’un représentant des professions libérales, un représentant de l’Union nationale des associations familiales (UNAF), un représentant de la Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles) ; toutes les administrations intéressées par la question des retraites – direction du budget, direction du Trésor, direction de la sécurité sociale, etc. ; ainsi que cinq ou six personnalités qualifiées. Toutes ces organisations, vous vous en doutez, n’ont pas la même vision et la même orientation quant à ce qu’il faut faire en matière de retraite.

Jusqu’à présent, nous parvenons à dresser des bilans, à travers un rapport annuel, qui est d’ailleurs prévu par la loi. J’insiste sur le fait que ce rapport, avant d’être publié, doit faire consensus : je ne le publie qu’après avoir demandé à l’ensemble des membres du Conseil s’il y a des oppositions à ce qu’il soit publié en tant que rapport du COR. Quand je ferai référence directement au rapport, il s’agit *a priori* d’éléments qui font consensus. Celui-ci n’est possible que parce que nous travaillons sur des données et des constats. Si nous tentions au sein du COR de converger sur des propositions, vous vous doutez que j’aurais quelque mal à y parvenir. Je n’ai sûrement pas le talent pour arriver à pacifier cette question.

Je voulais débiter, puisqu’il me semble qu’il s’agit de l’indicateur le plus synthétique, par vous présenter le poids des dépenses de retraite dans le PIB. Comment les retraites fonctionnent-elles ? L’on prélève sur la richesse produite par les actifs pour permettre le financement des retraites de ceux qui ne travaillent plus. En 2021, les dépenses de retraites représentaient 13,8 % du PIB. Il faudrait donc prélever 13,8 % de la richesse produite par les actifs au cours de l’année si l’on voulait que le système soit à l’équilibre, ce qui était justement le cas en 2021.

Les projections d’évolution des dépenses de retraite que nous avons établies se fondent, jusqu’en 2030, sur les hypothèses économiques du Gouvernement. Après 2030, il n’existe pas d’hypothèses économiques du Gouvernement ; nous sommes donc obligés de choisir des hypothèses de base. Nous avons besoin de deux hypothèses économiques fondamentales : le taux de chômage et la croissance de la productivité du travail, sachant que dans notre modèle, qui est très simple, les salaires augmentent comme la productivité horaire du travail.

Pour le chômage, nous retenions traditionnellement une hypothèse de 7 %, et nous avons une variante à 4,5 % que nous n’utilisons quasiment plus, car lorsque nous l’évoquions, nous croulions sous les sarcasmes de tous les journalistes, qui nous trouvaient trop optimistes. Cette année, un bouleversement majeur s’est produit : le Gouvernement a prévu pour 2027 le retour à un taux de chômage à 5 %. Par rapport à notre hypothèse à 7 %, cela faisait une dépréciation très forte. Nous avons donc refait nos calculs avec une hypothèse de chômage à 4,5 %, qui est le prolongement du taux de 5 % auquel le Gouvernement envisage d’aboutir en 2027.

Quatre hypothèses sur la productivité horaire du travail sont retenues. L’hypothèse la moins favorable prévoit une augmentation de 0,7 % de la productivité horaire du travail par an, et l’hypothèse la plus favorable prévoit une augmentation de 1,6 % par an. Les résultats sont extrêmement différents selon l’hypothèse choisie, ce qui s’explique principalement de la manière suivante : les pensions étant indexées sur l’inflation, en cas de forte croissance des salaires, le poids des retraites dans la richesse est moins important que lorsque la croissance des salaires est moins forte.

Le COR dit toujours qu'il ne privilégie aucune de ces quatre hypothèses. Néanmoins, et c'est logique, le Gouvernement ne peut présenter un projet de loi en s'encombrant de quatre hypothèses. Il fait donc un choix. Dans le cadre de cette réforme, il a décidé de reprendre l'hypothèse faisant état d'une croissance de la productivité du travail à 1 %. Lors des débats sur la précédente réforme, dite du régime universel, le Gouvernement avait fait le choix de l'hypothèse à 1,3 %.

Les résultats sont extrêmement différents. En résumant, les dépenses de retraite sont globalement stabilisées ; à très long terme, elles diminuent dans trois hypothèses sur quatre. Dans l'hypothèse la plus défavorable (productivité à 0,7 %), elles augmentent, sans que cette augmentation soit très importante, puisqu'elles passent de 13,8 % à 14,4 % du PIB.

Les dépenses de retraite ne dérapent pas, elles sont relativement maîtrisées ; dans la plupart des hypothèses, elles diminuent à terme. Dans l'hypothèse retenue par le Gouvernement, elles diminuent un peu. En règle générale, ce propos suscite un certain étonnement : « La France vieillit, et le COR ne le sait pas ». Si la France vieillit, les retraites doivent exploser. Bien évidemment, nous savons que la France vieillit : aujourd'hui, il y a 1,7 cotisant par retraité ; en 2070, il n'y en aura plus que 1,2. C'est l'effet du vieillissement de la population : il y aura moins de personnes en âge de travailler relativement aux personnes ayant vocation à être à la retraite. N'y aurait-il que ce phénomène, les dépenses de retraites déraperaient par rapport au PIB et exploseraient.

Si l'on analyse le montant des pensions des retraités rapporté au montant des rémunérations des actifs, on constate une diminution de ce rapport, laquelle est liée à l'indexation des pensions sur l'inflation et non sur les salaires, comme c'était le cas avant les années 1990. Il y aura moins de cotisants par rapport au nombre de retraités, mais ce que l'on donnera à chacun des retraités par rapport à ce que gagne chacun des cotisants sera moindre. Nous sommes devant un problème de physique élémentaire : il y a deux forces, dont la résultante est une stabilisation, dans la plupart des hypothèses, des dépenses de retraites par rapport au PIB. Cela permet au COR d'affirmer que les dépenses de retraites ne dérapent pas dans le cadre des hypothèses convenues, malgré le vieillissement de la population.

Il existe bien sûr un revers au fait que les dépenses ne dérapent pas : le montant des pensions par rapport aux rémunérations diminue. Aujourd'hui, grâce au montant de ces pensions, les retraités ont un niveau de vie légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population. Du fait de l'évolution que je viens d'évoquer, le niveau de vie relatif des retraités sera demain inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. Je parle bien du niveau de vie *relatif* des retraités : par rapport aux actifs de demain, ils auront moins, mais par rapport aux retraités d'aujourd'hui, les retraités de demain auront des niveaux de pensions et des niveaux de vie supérieurs. N'enlevez pas le mot « relatif ». Certains journalistes le font parfois, et passent de « le niveau de vie relatif des retraités va diminuer » à « le niveau de vie des retraités va diminuer », ce qui est complètement différent. La seconde affirmation est angoissante. La première est une question, un problème, mais elle est moins angoissante.

J'en viens au solde de l'ensemble du système des retraites – régimes de base et régimes complémentaires. Ce solde n'est pas celui que vous examinez en loi de financement de la sécurité sociale, dans lequel ne figurent que les régimes de base ; or, il se trouve que ce sont les régimes complémentaires qui sont excédentaires. Lorsque l'on considère l'ensemble du système, nous constatons un très léger excédent de 900 millions d'euros en 2021.

Vous entendrez souvent dire que le COR dissimulerait 30 milliards d'euros de déficit. Cette thèse est maintenant reprise par la plupart des journalistes. Je ne vais pas l'examiner en profondeur, même si je suis prêt à avoir un jour ce débat avec vous, mais je reviens sur l'affirmation selon laquelle le COR « cache » 30 milliards de déficit. Le COR reprend les données pour les régimes de base qui sont fournies par le Gouvernement dans les lois de financement de la sécurité sociale, et sur la base desquelles vous discutez. Je tiens à dire que le COR ne cache pas 30 milliards. Si 30 milliards sont cachés, c'est par le Gouvernement, avec la complicité du Parlement, tous groupes politiques confondus – car je n'ai jamais vu de débat au Parlement sur les données de base du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Ce débat de fond peut avoir lieu. Si le Parlement change la façon de comptabiliser le déficit en LFSS, il est clair que les membres du COR changeront la manière dont ils calculent le déficit.

Les dépenses de retraite n'ont pas la même part dans le PIB selon les hypothèses. De même, le solde n'est pas le même selon les hypothèses. En 2022, nous serons en excédent, mais ensuite le solde va se creuser. Dans une seule hypothèse, celle d'une productivité du travail à 1,6 %, nous revenons à l'équilibre en 2045. Dans l'hypothèse qui sert de référence dans le cadre de la réforme, le déficit perdure jusqu'en 2070.

Il s'agit d'un second sujet d'étonnement. Alors que les dépenses ne dérapent pas et que la situation est à l'équilibre, comment le solde peut-il se creuser ? Quand nous projetons les ressources, nous le faisons à taux de cotisations constant. Comme la base des cotisations augmente comme le PIB, si les dépenses ne dérapent pas, il ne devrait pas y avoir de solde négatif. C'est là que se produisent des évolutions qui ne sont pas du tout intuitives. Le solde va se creuser en raison d'évolutions négatives des ressources, qui ne tiennent pas au fait que l'on aurait projeté une baisse de telle ou telle cotisation.

Trois phénomènes assez particuliers vont expliquer cette baisse de ressources pour les retraites.

Premièrement, les ressources qui vont au régime des fonctionnaires de l'État ne sont pas déterminées par un taux de cotisation, mais par une convention, selon laquelle le régime des retraites de l'État est toujours à l'équilibre. Comme les dépenses de retraite de l'État pour ses fonctionnaires vont diminuer, les ressources vont également diminuer.

Deuxièmement, la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) est un régime où le taux de cotisation, qui s'élève à 41 %, est bien supérieur au taux de cotisation appliqué aux salariés du privé, à savoir 28 %. Or, la part des rémunérations relevant de la CNRACL dans l'ensemble des rémunérations va diminuer. Ceux qui paient le plus vont peser moins. Les hypothèses sur l'évolution des rémunérations et des effectifs dans ce régime (hôpitaux et collectivités territoriales) sont particulières ; l'évolution sera moindre que dans l'ensemble de l'économie, et notamment dans le privé. Par un effet de structure, cela fera baisser la part des ressources des retraites dans le PIB.

Troisièmement, certaines ressources des retraites viennent de la branche famille ou du régime d'assurance chômage. Comme nous prévoyons qu'il y aura moins d'enfants et moins de chômeurs demain, les ressources venant de ces régimes seront moindres.

L'évolution du solde peut être décomposée entre un effet « dépenses » et un effet « ressources ». Dans l'hypothèse d'une croissance de la productivité du travail à 1 %, avec un chômage à 4,5 %, qui est l'hypothèse de référence du Gouvernement pour la réforme, en 2027,

le solde du régime des retraites s'établira à $-0,4\%$ du PIB, parce que nous aurons eu $-0,1\%$ de PIB sur les dépenses, et $-0,3\%$ de PIB sur les ressources. En 2046, le solde sera à $-0,7\%$, mais l'effet « dépenses » sera à 0. Le solde négatif sera alors lié à un effet « ressources », tenant aux trois phénomènes que j'ai évoqués plus tôt et qui ne sont pas complètement intuitifs.

Le message du COR n'est pas aussi contradictoire qu'on le dit. Il est possible de dire à la fois que les dépenses ne vont pas dérapier et qu'il y aura des déficits. La clé de cette contradiction apparente réside dans le fait que les déficits s'expliqueront en très large partie par un effet « ressources ».

Une telle évolution n'est pas compatible avec les objectifs de finances publiques actuels du Gouvernement. Les dépenses ne dérapent pas, mais elles vont augmenter en réel de $1,8\%$ dans les cinq ans qui viennent. Or, le Gouvernement poursuit un objectif en matière de dépenses publiques dans leur globalité, et les dépenses des retraites représentent 25% de ces dépenses publiques. Cet objectif est de réduire le déficit public à $2,9\%$ en 2027, de maîtriser voire réduire un peu les prélèvements obligatoires. Il s'en déduit un objectif sur les dépenses : les dépenses publiques ne doivent pas augmenter en réel de plus de $0,6\%$ par an. Or, dès lors que 25% des dépenses publiques augmentent de $1,8\%$, il est quasiment impossible de limiter l'augmentation de l'ensemble à $0,6\%$, car cela imposerait de limiter très fortement la croissance des 75% restants, qui sont consacrés à l'économie, à la défense, à l'éducation, à la police, à la justice, à la santé. Les dépenses de retraites ne dérapent pas, mais elles ne sont pas compatibles avec les objectifs de politique économique et de finances publiques du Gouvernement.

Cette analyse est évidemment inscrite dans le rapport du COR, mais certains membres ont indiqué qu'ils ne se sentaient pas engagés par les objectifs de politique économique du Gouvernement. Nous avons pris soin de noter cette contradiction dans notre rapport.

Chaque année, nous essayons de présenter la situation patrimoniale nette du système de retraite. Ce dernier compte des réserves et des dettes. Les dettes sont essentiellement portées à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), ainsi qu'au Fonds de réserve pour les retraites (FRR). Fin 2021, la situation patrimoniale nette du système de retraite s'établissait à 163 milliards d'euros, soit $6,5\%$ du PIB. C'est une partie du patrimoine net des administrations publiques. L'Insee évaluait fin 2021 ce patrimoine à 15% du PIB. Le problème est que ces réserves n'appartiennent pas à tout le monde ; ce n'est pas un bien collectif. Elles font partie de régimes complémentaires, qui sont d'ailleurs les régimes excédentaires. Pour l'essentiel, il s'agit de réserves de l'Agirc-Arrco.

M. le président Éric Coquerel. Ma première question découle de ce que vous venez de dire, c'est-à-dire de la confirmation que les dépenses de retraites ne dérapent pas, que le déficit augmente et que la clé de cette augmentation réside dans l'évolution des ressources. Dans au moins trois des quatre scénarios, le pourcentage des dépenses de retraite dans le PIB redevient stable entre 2035 et 2047, après quoi il baisse. Je suppose que c'est ce qui vous fait dire que les dépenses ne dérapent pas.

À partir du moment où la clé est le problème des ressources, l'on peut supposer que la solution consisterait à aller chercher d'autres ressources, soit par de moindres exonérations, soit par une taxation de certains revenus. Ce sont des choix politiques. Soit l'on modifie les clés qui permettent le départ à la retraite, telles que les années de cotisation ; soit nous allons chercher d'autres ressources, puisque le poids des retraites dans le PIB n'augmente pas.

Le Gouvernement s'appuie sur le scénario prévoyant que le déficit sera de 0,7 % du PIB en 2050. Comme le PIB aura plus que doublé d'ici 2050, 0,7 % du PIB correspondra alors à 44 milliards d'euros. Pour comparer une valeur dans le temps, il faut un référentiel commun. C'est pour cela que j'ai noté que le COR s'exprimait toujours en pourcentage de PIB, et non en valeur en euros, puisque le PIB va augmenter. N'est-il pas trompeur de présenter l'évolution du déficit de retraite dans le temps en euros, comme le fait le Gouvernement, contre l'usage scientifique qui préfère le pourcentage de PIB, comme le fait le COR ?

Le scénario du Gouvernement repose sur la convention dite « équilibre permanent des régimes » (EPR), qui suppose une diminution progressive de l'effort de l'État dans le financement du système de retraite, lequel est aujourd'hui de 2 %, et qui découle de la baisse du poids de l'emploi public dans l'emploi total. L'on peut se demander pourquoi cela devrait être le cas. Selon une autre convention, qui est celle de l'effort de l'État constant (EEC), et selon laquelle l'État maintient à tout moment son niveau de contribution, le système ne serait plus déficitaire en 2050. La convention EPR, qui parie sur une baisse de l'effort de l'État dans le financement du système de retraite, n'apparaît pas située politiquement. Ne pensez-vous pas que la convention EEC, telle qu'elle est définie aujourd'hui, devrait être considérée comme centrale ?

Le Gouvernement conserve les âges de départ actuels pour les personnes invalides ou en situation de handicap, ce qui diminue de 20 % les économies attendues. À cela s'ajoutent des dépenses sociales engendrées par la réforme, estimées à 3,5 milliards d'euros. Le fait de compter 277 000 chômeurs supplémentaires à horizon de dix ans, si l'on tient compte non pas des prévisions du Gouvernement d'un taux de chômage à 4,5 % (vous observerez que la courbe du chômage ne suit pas vraiment cette évolution) mais de celles de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), représentera 2,8 milliards de dépenses supplémentaires d'assurance chômage.

Quel regard portez-vous sur la faiblesse de l'impact budgétaire de la réforme dans son ensemble et sur les évaluations de l'OFCE ?

Mme Stéphanie Rist, rapporteure générale de la commission des affaires sociales.

Je vous remercie de cette présentation complète et salue l'organisation de cette audition, qui constitue un premier jalon dans le débat parlementaire que nous devons avoir sur la réforme des retraites, d'une manière que je souhaite aussi éloignée que possible des idées préconçues sur un sujet particulièrement complexe. Les rapports rendus chaque année par votre Conseil attestent cette complexité. Le dernier d'entre eux a été abondamment commenté. Il est important de rappeler, comme vous l'avez fait, quelques éléments qui y sont inscrits.

Concernant l'existence d'un déficit, qui a été largement contestée, le rapport de septembre dernier pouvait difficilement être plus clair : à l'horizon 2032, quelle que soit la convention retenue ou l'hypothèse sous-jacente de productivité du travail, le système de retraite est en déficit, à un niveau qui varie entre 0,5 % et 1 % du PIB. À droits inchangés, dans un scénario central où notre pays atteindrait le plein emploi en 2027, ce déficit serait de 14 milliards d'euros en 2032.

S'agissant des seules dépenses, la révision des scénarios démographiques comme économiques vous conduit à estimer qu'elles seraient supérieures de près de 1 % du PIB par rapport à vos prévisions de juin 2021, à horizon 2032. Le Comité de suivi des retraites, qui est l'outil de pilotage de notre système de retraite, ne s'y est d'ailleurs pas trompé : dans son avis rendu sur la base de vos hypothèses en septembre dernier, sans se prononcer sur le contenu

d'une réforme, ce comité souligne que « *notre décision se fera dans un contexte désormais bien moins permissif pour l'endettement public* ».

En commission des affaires sociales, nous aurons naturellement des débats quant aux meilleures manières de réduire ce déficit. Je voudrais m'attarder sur ce que notre majorité souhaite faire avec la réforme : permettre au plus grand nombre de nos concitoyens de travailler, à commencer par les seniors. Selon les analyses du COR, quel est l'impact d'un recul de l'âge de départ à la retraite sur l'emploi des seniors ?

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général de la commission des finances.

Comme vous le soulignez, dans l'état actuel de la loi, et sans réforme supplémentaire, l'âge effectif de départ à la retraite atteindra d'ici une dizaine d'années 64 ans, compte tenu notamment de l'allongement de la durée de cotisation prévue par la loi de 2014, adoptée à l'initiative de la gauche. 64 ans est l'âge de départ qui équilibre le système dans l'un des scénarios centraux que vous reprenez, à horizon 2030. Notre proposition de fixer l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans tire en partie les conséquences de ce qui va être observé dans les prochaines années, et répond à notre souci d'équilibrer notre système de retraites par répartition.

Le niveau de vie des retraités, en valeur relative, va repasser sous le niveau de vie des actifs d'ici cinq ans. À terme, sans réforme, il y aurait un recul de l'ordre de 20 points entre le niveau de vie des retraités et celui des actifs. Ne rien faire revient à acter un déclassement de l'ensemble de nos retraités. Nous souhaitons lutter contre cette érosion mécanique du niveau de vie relatif des retraités par rapport à l'ensemble de la population, avec la fixation du minimum des pensions à 85 % du Smic et l'augmentation du montant des pensions liée au report de l'âge légal de départ à la retraite.

Vos projections annuelles sont marquées par une dégradation des perspectives pour notre système de retraite. C'est vrai pour la démographie : le rapport entre actifs et retraités va se dégrader plus vite qu'attendu, et nous allons bientôt être dans un rapport plus proche de 1 que de 2. Le bilan démographique de 2022, que l'Insee vient de publier, nous rappelle douloureusement que la situation risque encore de se détériorer. S'agissant de la productivité du travail, votre scénario le plus défavorable est celui d'une évolution annuelle de 0,7 %. Or, 0,7 % est le taux constaté entre 2010 et 2019. Ce scénario n'est donc pas très éloigné de ce que nous avons vécu durant la période récente. Les scénarios que vous proposez à 1,6 %, en revanche, me paraissent éloignés de ce que nous pouvons projeter.

Vous affirmez dans votre synthèse que sur les vingt-cinq prochaines années, le système de retraite serait en moyenne déficitaire, quels que soient la convention et le scénario retenus. En partant de vos prévisions fondées sur la convention dite EPR, j'observe qu'en dessous d'un taux annuel de l'ordre de 1,5 % pour la croissance annuelle de la productivité du travail, notre système de retraite n'est jamais à l'équilibre jusqu'en 2070, avec une hypothèse de chômage à 4,5 %, synonyme de retour au plein emploi, ce à quoi nous travaillons. Son déficit annuel atteint même 90 milliards d'euros environ à cette date, dans le pire des cas, et environ 40 milliards dans le scénario central retenu par le Gouvernement. Le système par répartition qui doit financer les pensions d'aujourd'hui par les cotisations vieillesse d'aujourd'hui n'est plus en mesure d'assurer le financement de la totalité du système. C'est déjà un peu le cas s'agissant de certains régimes spéciaux, pour lesquels l'État rééquilibre chaque année des déséquilibres majeurs.

Le projet de réforme dont le Gouvernement va prochainement nous saisir ne prend personne par surprise. La réforme est inscrite dans nos perspectives de finances publiques. Nous sommes donc au rendez-vous des engagements pris. Pour ces raisons, il m'apparaît impératif

de réformer notre système de retraite, d'autant plus qu'il nous faut porter une attention particulière à la maîtrise des dépenses publiques, au risque d'un effondrement global de notre système. Puisque ce n'est jamais le bon moment, faisons-le maintenant, dans la clarté et le respect de nos institutions.

100 % des gains financiers de la réforme des retraites iront au financement du système des retraites : il faut le répéter.

Quel regard portez-vous sur la pertinence des travaux récents de la direction générale du Trésor, qui a modélisé il y a un an l'ensemble des impacts financiers et économiques d'un report de deux ans de l'âge légal de départ à la retraite, lequel se traduit, selon ces travaux, par une amélioration substantielle de l'emploi, de l'activité et des finances publiques ?

Les parties 4 et 5 de votre dernier rapport annuel portent sur l'équité entre les assurés, sur la solidarité avec les plus modestes (les femmes notamment) et sur les changements de niveau de vie lors du passage à la retraite. Sur ces sujets, quel commentaire pouvez-vous faire s'agissant de l'impact des dispositions de justice sociale comprises dans la réforme : l'amélioration du dispositif « carrières longues », l'anticipation du départ à la retraite pour les invalides en cas d'incapacité ou dans le cadre du suivi médical, le relèvement de la pension minimale, la validation de trimestres pour les aidants, pour les femmes ayant bénéficié de congés parentaux, pour les personnes ayant effectué des travaux d'utilité collective ou de l'apprentissage ?

M. le président du COR. Mon propos est de vous éclairer sur le système de retraite à partir des travaux du COR, pas de faire des propositions ni de choisir des orientations. Je vous ai dit quelles étaient les origines du déficit, j'ai essayé de vous expliquer la part des dépenses et des ressources : je n'en tire aucune conclusion sur ce qu'il faut faire.

La présentation du Gouvernement est-elle trompeuse ? Je ne dirai jamais que le Gouvernement est trompeur. Pour des raisons de clarté, nous préférons parler en pourcentage du PIB. Il y a des hypothèses d'inflation, qui peuvent changer avec le temps. Par ailleurs, payer 100 n'a pas la même portée si vous gagnez 1 000 ou si vous gagnez 5 000. Or, le PIB va augmenter. C'est pour cela que nous préférons parler en pourcentage du PIB, ce qui se pratique aussi dans la plupart des textes ainsi qu'en commission des finances.

Je vous ai présenté la convention EPR car c'est la référence choisie par le Gouvernement. Dans les rapports du COR, nous utilisons la convention EEC à titre pédagogique. Parmi les trois éléments qui expliquent la diminution des ressources, la convention EEC consiste à neutraliser le premier élément, qui porte sur les fonctionnaires de l'État. Cette convention a pour nous une vocation pédagogique, permettant de montrer qu'une partie de l'évolution du solde tient à l'évolution particulière d'un régime dont les ressources sont alignées sur les dépenses. Cette convention suscite des débats, même au sein du COR. Je préfère aller au bout de la pédagogie en faisant cette présentation, ce qui me permet aussi de prendre en compte les trois éléments dans l'analyse. Vous avez les résultats dans le rapport et sur le site du COR. Vous pouvez vous y référer.

Lorsque l'on repousse l'âge de la retraite, on fait des économies sur les retraites, mais cela provoque des dépenses ailleurs. Nos derniers calculs montraient que si l'on économise 1, il y a 0,33 qui partent en dépense ailleurs. Pour beaucoup, il s'agissait de dépenses d'invalidité. La différence entre la réforme d'aujourd'hui et celle de 2010 est que l'âge d'ouverture des droits pour les invalides et les inaptes ne sera pas repoussé. Le 0,33 que nous avons calculé ne sera

plus valide. Nous aurons moins d'économies sur les retraités, puisque les invalides et les inaptes ne seront pas concernés, mais en contrepartie, nous aurons moins de dépenses, pour les mêmes raisons. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) peuvent vous fournir ces données, qui figureront certainement dans l'étude d'impact.

En termes financiers, une réforme des retraites n'impacte pas seulement le système des retraites. Quand vous repoussez l'âge de départ à la retraite, vous espérez que les gens travailleront plus longtemps et qu'il y aura plus de cotisations retraite. Je pense que ce surplus de cotisations a été intégré. Les personnes qui travaillent ne paient pas seulement des cotisations retraite, mais aussi des cotisations maladie, des impôts sur le revenu, de la TVA. Il faut clairement réaliser un bilan élargi.

Entre deux projections, beaucoup de choses changent, et les prévisions du Gouvernement évoluent. Pendant l'épidémie de covid, le COR a rédigé des rapports à un moment où le Gouvernement était très prudent et pensait qu'en 2020, le PIB diminuerait de 10 %. Or, il n'a baissé que de 8 %. En 2021, le Gouvernement anticipait une reprise de 5 % du PIB, alors que celui-ci a progressé de 8 %. Des mesures ont été prises sur les retraites ; il y a eu des sous-indexations par rapport aux prix. Nous ne pouvions pas le prendre en compte avant que cela ait été décidé. D'autre part, tous les cinq ans, l'Insee revoit ses prévisions démographiques, ce qui est normal. Pour le COR, la référence est le scénario central de l'Insee. Il est évident que les prévisions doivent bouger et il serait inquiétant que ce ne soit pas le cas. Dans une annexe du rapport du COR, nous expliquons les écarts depuis 2016. Tout peut bouger : les prévisions du Gouvernement, les hypothèses du COR, celles de l'Insee sur la démographie.

Un report de l'âge de départ à la retraite déplace le problème de l'emploi des seniors mais ne l'aggrave pas : l'analyse de ce qui s'est passé depuis 2010 le démontre. L'âge légal de départ à la retraite s'est progressivement décalé de 60 à 62 ans, et la durée de cotisation s'est allongée. L'âge de sortie de l'activité et l'âge de sortie de l'emploi se sont décalés de manière quasiment parallèle. Repousser l'âge tire donc à la fois la sortie de l'emploi et la sortie de l'activité. Ceci est un résultat fondamental. Toutefois, ce n'est pas parce que cela s'est produit dans le passé que cela va se reproduire : passer de 60 à 62 ans n'est pas identique à passer de 62 à 64 ans. Certains travaux de Michaël Zemmour sont en accord avec cette tendance fondamentale, mais font état de différenciations dans cette évolution moyenne selon les catégories, les évolutions étant plus défavorables aux ouvriers et aux employés qu'aux cadres. Le message à retenir est que le report de l'âge de la retraite aboutit au maintien dans l'emploi des seniors.

La question qui se pose est celle de l'effet de la réforme sur les personnes qui ne sont pas des seniors. Les économistes font consensus : à long terme, quand l'économie est à l'équilibre, le travail des seniors n'est pas l'ennemi de l'emploi des jeunes ; le travail n'est pas un gâteau que l'on se partage. Ce n'est pas parce que les seniors travaillent que les jeunes ne travaillent pas, au contraire. C'est dans les pays où les seniors travaillent le plus que les jeunes travaillent le plus également.

La question s'est posée au début de l'année 2022, lors d'une séance du COR. Lorsqu'une réforme des retraites est mise en œuvre, l'on amène des seniors à rester dans le marché de l'emploi. C'est un choc positif en matière d'offre sur le marché du travail. En cas de choc positif dans un marché, les prix baissent – en l'occurrence, ici, il s'agit des salaires. Dans un premier temps, l'on augmente le chômage, puis cela pèse sur les salaires, avant un retour à

l'équilibre et à la situation dans laquelle l'emploi des seniors n'est pas l'ennemi du travail des jeunes.

Jusqu'à cette séance de début 2022, les deux modèles que nous utilisons – le modèle Mésange du Trésor et le modèle OFCE – aboutissaient à peu près au même résultat. Cela me paraissait être une donnée acquise de la science, et faisant l'objet d'un consensus. En janvier 2022, ce consensus a été brisé, et il s'agit maintenant d'une question controversée. Le Trésor a indiqué que pour projeter une réforme des retraites, il n'utilisait plus le modèle Mésange, car ce modèle n'était plus adapté. Depuis, le Trésor et l'OFCE ne délivrent plus le même message.

Entre la méthode Mésange et la nouvelle approche du Trésor, baptisée « approche comptable », l'écart est significatif, surtout à court terme. Avec l'approche keynésienne de Mésange ou avec l'approche actuelle de l'OFCE, nous avons au bout de cinq ans un surcroît de PIB de zéro et une amélioration globale des finances publiques de 0,1 point de PIB. Avec l'approche comptable, nous avons au bout de cinq ans un surcroît de 0,9 point de PIB et une amélioration des finances publiques de 0,6 point de PIB. Je ne vais pas trancher cette controverse. Nous avons assisté à ce débat, nous en avons rendu compte dans le rapport du COR en septembre 2022.

Le dossier de presse relatif à la réforme des retraites ne comporte pas d'éléments sur les conséquences macroéconomiques de cette réforme. La référence du Gouvernement est « l'approche comptable ».

Cela me permet de répondre à d'autres questions sur la direction générale du Trésor : je n'en pense pas grand-chose, puisqu'il existe une controverse et que je m'en remets sur ces questions à plus sachant que moi ainsi qu'à vos travaux.

Le scénario le plus défavorable est le scénario d'une croissance de la productivité du travail à 0,7 %. Il correspond effectivement à l'évolution de la productivité que nous avons connue sur les dix dernières années.

Pour notre part, nous nous projetons à cinquante ans. Si je suis pessimiste, constatant que la situation n'a pas été favorable au cours des dix dernières années et craignant qu'elle le reste durant cinquante ans, ce n'est pas le cas de mes homologues américains. Ces derniers constituent un *Board of Trustees* qui réunit des économistes, et non des partenaires sociaux. Aux États-Unis, il existe également un système de retraite et de sécurité sociale, et des projections sont donc effectuées. Dans ce cadre, il apparaît que le scénario central de nos amis américains retient une hypothèse de croissance de la productivité de 1,6 %, ce qui correspond à notre scénario le plus favorable. Les Américains sont certainement d'incorrigibles optimistes, des naïfs qui croient au progrès technologique, à l'innovation... Pour notre part, nous sommes beaucoup plus pessimistes.

Le COR propose quatre hypothèses et n'en privilégie aucune. Le Gouvernement avait choisi la référence de 1,3 % il y a cinq ans et il a choisi une référence de 1 % pour cette réforme. Il s'agit de l'un des éléments centraux du débat mais il vous revient de déterminer à quel niveau vous vous placez. Personnellement, je ne sais pas ce que seront les innovations. Je vous présente donc quatre hypothèses sans en privilégier aucune. En revanche, lorsque l'on conduit une réforme, il convient de choisir une référence. En 2021, nous avons organisé un colloque du COR sur ce sujet et vous pouvez prendre connaissance des positions des uns et des autres. Je vous invite également à lire ce que font nos voisins américain et européens. En effet, l'Union européenne établit également des projections des dépenses liées au vieillissement – vieillesse,

famille, maladie, etc. Son scénario de référence à long terme est plutôt celui d'une croissance de la productivité du travail de 1,4 % ou 1,5 %.

Mme Prisca Thevenot (RE). Je vous remercie pour les éléments que vous avez décrits, rapportés et expliqués. Si les conclusions du COR sont publiques et libres d'accès, force est de constater que le rapport a été sujet à de très nombreuses contre-vérités ces derniers temps, ce qui impose une clarification dans le cadre de cette audition que je salue. En effet, nombre de mes collègues de La France insoumise disent à loisir, ou peut-être par paresse, que la réforme, telle que proposée par le Gouvernement, n'est pas utile, puisque, selon leur interprétation de vos conclusions, il suffirait de réduire le chômage pour financer notre système de retraite par répartition. Or, comme votre rapport le souligne, sans réforme de notre part, 500 milliards d'euros de dette s'accumuleront en vingt-cinq ans. Ce montant important est aussi, malheureusement, le plus optimiste car il s'inscrit dans le cadre de l'atteinte du plein emploi.

Je tiens ici à rappeler qu'avant 2017, le chômage atteignait 10 % et que depuis, grâce à l'action de la majorité présidentielle, l'objectif du plein emploi est en passe d'être atteint, et figure d'ailleurs dans vos conclusions. Loin de moi l'idée de ne parler que de la majorité. Je peux aussi rappeler que le programme de La France insoumise, qui veut punir toutes les structures créant de la valeur, ou celui du Rassemblement national, qui d'ailleurs change de position au gré des vents d'opinion, conduiraient à détruire des emplois, et donc à l'effondrement de nos finances. À cela, on peut ajouter que l'enjeu, alors que les Français ne sauraient pas comment sécuriser leurs retraites, deviendrait de trouver un emploi.

Afin d'avoir une vision globale de l'ensemble des scénarios possibles, j'aimerais donc poser la question suivante : comment la dette réagit-elle à l'hypothèse du taux de chômage ?

Mme Véronique Louwagie (LR). Je vous remercie pour votre présentation. Ma première question porte sur l'effet de l'évolution de la natalité. Alors que nous connaissons depuis quelques jours le taux de natalité publié par l'Insee – 1,8 enfant par femme –, quel serait l'impact d'un niveau de natalité de 2 enfants par femme ? Ma deuxième question porte sur la Cades, qui a pris en charge la dette Covid. La situation aurait-elle été différente si elle ne l'avait pas fait, sachant que la Cades est toujours alimentée par la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) ? Ma troisième question porte sur l'effet de l'indexation des pensions sur l'inflation. Quel serait l'impact d'une telle indexation des pensions ? Ma quatrième question est la suivante : disposez-vous d'éléments relatifs à la répartition des montants de pension par retraité, distinguant les hommes et les femmes ? Quelle est l'évolution de cette répartition dans le temps ?

M. Thomas Ménagé (RN). Je vous remercie d'avoir apporté des éclaircissements bienvenus sur vos travaux. Votre dernier rapport fait l'objet de toute notre attention, dans la mesure où c'est quasi exclusivement sur cette base que le Gouvernement entend défendre sa réforme des retraites qu'une très large majorité des Français juge injuste et injustifiée, comme le prouvent les manifestations en cours. Lors de la présentation de la réforme, Elisabeth Borne a déclaré : « *Les chiffres sont là, ils sont implacables, on ne peut plus laisser filer la dette* ». Pourtant, en page 9 de votre rapport, vous indiquez – et vous venez de le redire – que vos travaux « *ne valident pas le bien-fondé des discours qui mettent en avant l'idée d'une dynamique non contrôlée des dépenses de retraite* », contredisant ainsi totalement les propos alarmistes de la Première ministre. Que pensez-vous de ce détournement de vos travaux à des fins purement politiciennes ?

À la page 133 de votre rapport, vous alertez sur les précautions méthodologiques à prendre pour l'interprétation de vos projections. En effet, vous précisez que ces dernières ne rendent pas compte de l'effet global sur les finances publiques. Vous indiquez qu'un « *relèvement des droits aurait un impact à la hausse sur les dépenses sociales hors retraite, chômage, minimas sociaux, invalidité, chiffré d'ores et déjà à 4 milliards pour un passage de 62 à 64 ans* ». Cette observation n'est pas nouvelle puisqu'elle apparaît dans le rapport de la Cour des comptes de 2021, à propos de la réforme Woerth, qui relevait une explosion de 3 milliards des dépenses sociales en 2017. Pourtant, je ne trouve aucune trace de ces données dans la présentation de la réforme. Je m'étonne que ces informations très intéressantes soient totalement mises sous le tapis par le Gouvernement, qui semble faire ses courses avec les données de votre rapport, pour ne retenir, au terme d'une lecture particulièrement fallacieuse, que les éléments propres à justifier la légitimité de sa réforme injuste.

J'insiste : regrettez-vous cette approche gouvernementale malhonnête, qui élude la vision macroéconomique, avec des implications sur l'ensemble de nos finances publiques et non sur le seul équilibre du système de retraite ?

M. Pascal Lecamp (Dem). Je vous remercie pour votre introduction et vos premières réponses très éclairantes. Vos travaux doivent nous permettre d'avancer collectivement dans un débat éclairé. C'est ce que nous faisons aujourd'hui et je crois que c'est ce que les Français attendent de nous.

En premier lieu, nous sommes favorables à des mesures permettant une retraite progressive, qui éviteraient l'écartement, parfois abrupt, des seniors du marché du travail. Je souhaiterais donc savoir comment vous estimez l'impact d'une hausse du taux d'emploi des seniors d'un point sur les recettes sociales, et donc sur l'équilibre du système. Dans ce cas, vous semblerait-il utile d'inclure une clause de revoyure dans le texte de la réforme des retraites que nous nous apprêtons à examiner ?

En second lieu, vous reprenez deux conventions pour l'évaluation des perspectives de solde du système de retraite, avec d'une part, celle de l'équilibre permanent des régimes publics, dite EPR, qui prévoit que l'État cotise simplement pour équilibrer ces régimes, ce qui est logique, et d'autre part, la convention effort de l'État constant, dite EEC, qui prévoit que l'État continue de surcotiser, alors même que ces régimes seraient excédentaires. Or la masse salariale des régimes publics devrait baisser dans les prochaines années, vous nous l'avez rappelé. Ainsi, l'application de la convention dite EPR devrait logiquement conduire à une baisse de la contribution du budget de l'État à l'équilibre du système. Il me semble ainsi que l'équilibre du système, à partir de 2043, permis par la convention EEC, n'est que cosmétique et qu'un déficit aggravé de l'État viendrait combler le déficit du système de retraite. Quel regard portez-vous sur ce sujet ?

M. Elie Califer (SOC). Je remercie M. le président du COR pour ses explications, ses points de vue, et ses appuis qui vont nous aider à débattre. Au-delà de la polémique, une autre proposition pourrait-elle être présentée aux Français, une proposition moins brutale ? Cette possibilité pourrait nous aider puisque vous êtes des spécialistes. En tant qu'élus, nous abordons la question en ayant en tête la souffrance des personnes, la souffrance de la population. Il est envisagé de faire travailler jusqu'à 65 ans. En effet, la limite de 64 ans a simplement été fixée pour faire passer la réforme. Ne pourrions-nous pas envisager un système qui permettrait aux aînés de rester en activité, sachant que nous sommes dans une cyberéconomie, tout en invitant l'État à fournir un effort ? Nous savons que les économies qui seront réalisées visent à mener d'autres politiques publiques.

M. Paul Christophe (HOR). Je souhaite vous interroger sur les effets du relèvement de l'âge du départ à la retraite sur le chômage des jeunes. Vous avez brièvement abordé ce point précédemment mais je pense que des éclaircissements doivent être apportés. L'allongement de la durée d'activité des générations plus âgées aurait-il pour conséquence de retarder l'accès au marché du travail des jeunes ? En 2016, vous jugiez peu probable la causalité entre le chômage des jeunes et l'emploi des seniors. À cette même époque, en vous basant sur les travaux du Trésor, vous affirmiez que des hausses à 63, 64 ou 65 ans auraient des effets positifs sur l'activité économique.

M. Sébastien Peytavie (Ecolo - NUPES). Le groupe écologiste et moi-même vous remercions pour votre éclairage précieux dans le cadre de l'étude de cette réforme des retraites qui, une fois de plus, se cantonne à brandir l'épouvantail de l'équilibre budgétaire pour demander injustement des efforts aux plus vulnérables.

Tout d'abord, les projections du COR sont notamment basées sur les prévisions du Gouvernement pour les cinq prochaines années, qui prévoient de façon très optimiste un taux de chômage à 5 % en 2027, soit deux points de mieux que la cible retenue par le COR en 2032, ce qui fausse les prévisions pour la période 2027 à 2037. L'argument principal de cette réforme, celui du retour à l'équilibre budgétaire, semble donc basé sur un scénario erroné. Comptez-vous entamer de nouvelles réflexions face à ce constat ?

De plus, en ayant recours à votre simulateur d'impact, avec un scénario de chômage à 4,5 %, le déficit du régime ne serait que de 0,4 % du PIB en 2030, soit 10 milliards d'euros, alors que le Gouvernement annonce quant à lui un déficit de 13,5 milliards d'euros d'ici 2030. Pouvez-vous nous éclairer sur le montant exact du déficit prévu pour 2030 ?

Votre rapport prévoit également une diminution relative du niveau de vie des retraités par rapport au reste de la population, en raison de la stabilisation voire de la diminution de la part des dépenses de retraite dans le PIB. Le COR évalue le niveau de vie en prenant en compte le patrimoine financier, le patrimoine immobilier et l'endettement. Notre groupe souhaiterait aussi savoir quelles sont vos prévisions concernant la baisse spécifique des pensions d'ici 2070, indépendamment des autres revenus.

Concernant les autres mesures annoncées, le Gouvernement prévoit notamment une revalorisation de la pension minimale à 85 % du Smic pour les assurés ayant effectué une carrière complète et n'ayant jamais dépassé le Smic. Toutefois, un rapport de 2018 sur la trajectoire professionnelle de 2,5 millions de personnes pendant 21 ans a évalué que seulement 48 personnes n'avaient pas dépassé le Smic pendant cette période. Pouvons-nous évaluer combien de personnes seraient réellement touchées par cette mesure ?

Enfin, l'index seniors prévu dans le projet de loi aura-t-il un impact concret sur l'amélioration de l'activité des seniors ?

M. Pierre Dharréville (GDR - NUPES). Je n'ai pas pu entendre le début de votre intervention puisque j'assistais à une grande manifestation à Marseille, dont les participants ne protestaient pas contre votre rapport, rassurez-vous, mais plutôt contre la réforme.

J'ai bien noté les précautions que vous prenez de manière à ce que votre rapport ne soit pas instrumentalisé de quelque manière que ce soit. Vous expliquez que s'il est légitime de défendre les niveaux actuels et futurs des dépenses de retraite, l'âge de départ à la retraite ou encore le niveau de vie des retraités – qui seraient trop ou pas assez élevés selon les préférences

politiques –, le rapport annuel du COR n'a pas pour mission de refléter ces débats. J'ai noté votre formule de la page 9 : « *Les résultats de ce rapport ne valident pas le bien-fondé des discours qui mettent en avant l'idée d'une dynamique non contrôlée des dépenses de retraite* ». Je pense que nous avons tout intérêt à ce que vous puissiez exposer, ici et ailleurs, les données, afin que nous puissions discuter sur des bases saines, qui soient les mêmes pour toutes et tous.

Ma question portera sur les évaluations que vous avez faites concernant la période 2028-2032. Vous évoquez les changements que vous avez été amenés à faire dans vos schémas initiaux sur ce sujet-là. Vous employez le mot « artefacts », en indiquant que les calculs que vous avez effectués se fonderaient sur des artefacts. J'aimerais en savoir un petit peu plus sur la façon dont vous avez procédé pour produire ces analyses concernant notamment cette période. Je vous remercie.

M. Charles de Courson (LIOT). Monsieur le président, dans le rapport du COR, vous montrez que le taux de la surcote et de la décote, fixé à 5 % par an, est inférieur au taux de la neutralité actuarielle. Pourriez-vous nous indiquer quel est le niveau du taux assurant la neutralité actuarielle, qui est semble-t-il autour de 7 % ? Avez-vous pu étudier les incidences de la décote et de la surcote sur le comportement de nos concitoyens ?

Le COR s'est-il intéressé à la très forte inégalité de traitement induite par le calcul des pensions de réversion et, dans le calcul des pensions de droit direct, à la prise en compte du nombre d'enfants ?

Vous avez parlé brièvement du problème des 165 milliards d'euros de réserves, en indiquant que cette somme appartenait aux administrations publiques. Êtes-vous certain de cette analyse ? Il me semble que la moitié relève de réserves Agirc-Arrco et que 40 milliards sont issus des régimes des libéraux, et sont donc propriété des assurés. Avez-vous réalisé une analyse juridique pour déterminer qui est propriétaire de ces réserves ?

M. Thibault Bazin (LR). L'inflation était très faible en 2021, elle est beaucoup plus forte en 2022, et elle sera potentiellement encore importante en 2023. L'évolution relative du niveau de vie des pensionnés, pour les actifs dont les salaires peuvent ne pas suivre parfaitement l'inflation, ne modifie-t-elle pas un peu vos prévisions, telles que présentées ?

Ma collègue Véronique Louwagie a évoqué le déclin de la natalité. Pour vous, ce déclin est-il une fatalité inéluctable et une hypothèse fixe ? Au contraire, une politique publique pourrait-elle impacter l'hypothèse retenue, donc vos hypothèses d'équilibre à moyen terme ?

M. Mathieu Lefèvre (RE). Je retiens de votre intervention que nous sommes face à un problème de physique élémentaire, qui devrait, je crois, appeler à la raison tous ceux qui considèrent un tant soit peu la science dans notre pays. De ce point de vue, je crois qu'il faut appeler un chat un chat : un déficit qui augmente n'est ni plus ni moins qu'un dérapage. Vous réalisez vos prévisions à partir de quatre scénarios qui reposent à la fois sur la productivité du travail et l'évolution du taux moyen de chômage. Quelles seraient les perspectives d'équilibre avec le taux de chômage actuel de 7,3 % et la productivité du travail actuelle, qui est légèrement supérieure à 1 % ?

M. Benoit Mournet (RE). Pourriez-vous nous confirmer que la convention EPR sera retenue ? Je rappelle qu'il s'agit de celle selon laquelle l'État compense les régimes spéciaux et son propre régime public. Je pense qu'il serait utile de rappeler à tout le monde que cette convention prévoit un déficit projeté aux horizons 2027 et 2030.

Présenter les chiffres en pourcentage du PIB est très intéressant. En 2001, le COR prévoyait que les retraites représentent moins de 14 % du PIB. Toutefois, entre-temps sont intervenues les réformes de 2003, 2008, 2010 et 2014. Les prévisions du COR ne sont-elles pas toujours un peu optimistes ?

Mme Félicie Gérard (HOR). Je vous remercie pour votre présence aujourd'hui. En décalant à 64 ans l'âge légal de départ en retraite et en amenant la durée de cotisation à quarante-trois annuités, selon vos prévisions, l'équilibre financier du système est-il rétabli ? Si oui, à quel horizon ? Ces mesures seront-elles suffisantes pour garantir l'équilibre financier à long terme ou faudra-t-il, dans les décennies à venir, décaler à nouveau l'âge de départ à la retraite ?

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme des retraites, augmenter le pourcentage d'actifs chez les plus de 55 ans est un enjeu majeur. Quelle est votre analyse de l'impact de cette réforme sur l'emploi des seniors dans notre pays ? Pensez-vous que les paramètres que propose aujourd'hui la réforme soumise à débat permettront d'accompagner au mieux les seniors ?

Enfin, je relaie la question de Paul Christophe sur les effets du relèvement de l'âge de départ à la retraite sur le chômage des jeunes. L'allongement de la durée d'activité des générations plus âgées aurait-il pour conséquence de retarder l'accès au marché du travail des jeunes ? En 2016, le COR jugeait peu probable la causalité entre chômage des jeunes et emploi des seniors. Six ans plus tard, le COR reste-t-il sur cette lecture ?

M. Éric Alauzet (RE). Monsieur le président du COR, dans vos projections, vous avez intégré, et c'est bien normal, les effets de la réforme Touraine votée fin 2013, réforme que j'ai votée avec la majorité Verts-PS de l'époque. Autrement dit, avec le temps, il faudra cotiser cinq trimestres supplémentaires par rapport aux conditions de départ des retraités qui partent aujourd'hui. La situation de référence à partir de laquelle vous avez effectué vos projections est donc différente de la situation actuelle.

Cette réforme a une conséquence sensible sur l'âge effectif de départ à la retraite, qui atteint déjà près de 63 ans actuellement. En prenant en compte les effets de la totalité de la réforme Touraine et des cinq trimestres d'activité qui s'ajouteront progressivement dans les années à venir, l'âge de départ moyen s'approchera tendanciellement des 64 ans. Cette évolution se produit donc hors nouvelle réforme et conduit à regarder un peu différemment le report officiel de l'âge à 64 ans. Pouvez-vous me confirmer que les projections réalisées prennent déjà en compte un âge moyen de départ à 64 ans, avec les conséquences financières liées en recettes et en dépenses ? Le COR est-il en capacité de pouvoir apprécier cette situation et de l'intégrer dans ses analyses ?

Mme Annie Vidal (RE). Monsieur le président du COR, dans votre rapport annuel, vous soulignez que le vieillissement de la population entraînera, et c'est bien logique, une diminution du nombre de cotisants par rapport au nombre de retraites à verser. C'est logique puisque le nombre de personnes de 75 à 84 ans enregistrera une croissance inédite de près de 50 % entre 2020 et 2030. Vous précisez aussi que la situation financière du système de retraite se détériore, avec un déficit de 12 à 20 milliards selon la convention et les scénarios projetés, et cela sur les vingt-cinq prochaines années.

Dans ce contexte de transition démographique importante, auquel s'adjoint un climat économique fluctuant, marqué par l'inflation, quelle est la trajectoire dont l'impact sur

l'équilibre de notre système de retraite par répartition sera le plus efficace, en maintenant, bien évidemment, les objectifs cibles de croissance des dépenses publiques ?

Mme Fanta Berete (RE). Monsieur le président, dans votre rapport, je me suis intéressée aux hypothèses démographiques, notamment les hypothèses de fécondité et de solde migratoire. Vos quatre scénarios ont été bâtis en fonction d'hypothèses qui correspondent au débat économique actuel. Je pense qu'il convient aussi de prendre en compte les débats autour de la politique de natalité et de la politique migratoire.

D'un côté, votre rapport reprend les données de l'Insee sur une fécondité en baisse, ce qui pourra augmenter la part des dépenses des retraites dans le PIB. Aujourd'hui, certains plaident pour une politique de natalité, à l'image du haut-commissaire au plan. Néanmoins, nous n'en constaterions les effets que dans une vingtaine d'années. D'un autre côté, l'Insee voit le solde migratoire en baisse, à 20 000 personnes par an, ce qui augmenterait aussi la part des dépenses de retraite dans le PIB pour les scénarios à 0,7 % ou à 1 %. Or une politique migratoire très soutenue, comme en Allemagne, permettrait d'embaucher des travailleurs qui seraient immédiatement des contributeurs nets au régime des retraites. Certes, il s'agit d'un choix politique qui pourrait en déranger certains mais qui répondrait à un double besoin pour notre pays, si l'on tient compte du manque de ressources actuelles.

Dans vos prochaines projections, pour raffiner vos scénarios, pourriez-vous envisager d'intégrer à vos hypothèses la dimension des politiques migratoire et de natalité ?

M. Serge Muller (RN). Afin d'équilibrer le système de retraite, l'État verse des sommes permettant de faire face au déficit structurel. Le montant de ces subventions d'équilibre diminue année après année car ces dernières assurent l'équilibre des régimes en voie de disparition ou de réduction des effectifs, comme ceux de la SNCF, de la RATP, des marins, des mineurs ou encore des cigarettiers. Il est donc nécessaire de décider du niveau d'intervention de l'État. Avec un niveau de productivité du travail à 1,6 %, me confirmez-vous que réinvestir cet argent public dans le système de retraite permettrait à notre système de retraite actuel d'être à l'équilibre sans réforme supplémentaire jusqu'en 2045 ? Quelles sont les conditions pour atteindre ce niveau de productivité du travail ?

M. le président Éric Coquerel. Je voudrais vous poser la question inverse de celle de mon excellent collègue Benoit Mournet. En 2019, dans vos prévisions, vous annonciez pour cette année un déficit de 0,5 % du PIB. Or l'excédent est de 3,2 milliards d'euros. J'aimerais donc savoir à quoi vous attribuez cette situation et ce qu'elle induit. Enfin, le COR a-t-il chiffré l'incidence d'un rétablissement d'un âge légal de 60 ans, soutenu par 68 % des Français, notamment en termes d'économies pour l'assurance chômage, la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles ? Ces scénarios ont-ils été étudiés par le COR ?

M. le président du COR. Vous avez indiqué que les résultats du COR en 2001, 2019, et 2018 n'étaient pas les mêmes qu'en 2020. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, c'est normal car le monde évolue et parce que nous prenons en compte, en règle générale, la totalité du passé, et que même les hypothèses sur le futur peuvent changer, notamment les hypothèses à court terme du Gouvernement. D'ailleurs, nous ne nous distinguons pas des hypothèses du Gouvernement pour les premières années. Pour leur part, nos hypothèses à long terme peuvent évoluer au fil du temps. Ainsi, nous avons décalé les scénarios de productivité par rapport à nos travaux précédents. Les travaux qui expliquent pourquoi les conclusions ne sont pas les mêmes en 2016 qu'en 2022 sont en annexe. Si vous souhaitez réaliser un travail notarial sur le sujet, ce qui n'est pas passionnant, vous en avez la possibilité. Nous sommes remontés jusqu'en 2016

mais pour 2001, franchement, je ne sais pas ce qu'il en est. Sur ce point, il faudrait mener un travail notarial et de bénédictin, que je n'imposerais pas à la petite équipe du COR, qui a des choses plus intéressantes à faire.

Nous n'avons pas réalisé de simulation sur un âge légal de départ à 60 ans. Pour autant, je rappelle que je ne suis pas le COR à moi tout seul. Si, demain, les membres du COR m'indiquent qu'ils souhaitent disposer de cette simulation, nous contacterons les régimes de retraite, les administrations... *A priori*, le COR n'est pas opposé à conduire telle ou telle analyse. Nous disposons d'un programme de travail et nous sommes prêts à y intégrer ce que les membres du COR – je les ai cités au début – nous demanderont.

Vous avez posé des questions sur la démographie, la natalité, le solde migratoire. Avec nos quarante-deux membres, nous ne pourrions pas construire des hypothèses démographiques issues d'un débat entre la CGT, la CFDT, le Medef, un député Renaissance, un député Les Républicains... Nous utilisons les hypothèses de l'Insee, qui d'ailleurs, servent de base à tous les travaux en termes de projections économiques. Ces hypothèses ne doivent donc pas être discutées avec moi. Dans ce cadre, l'Insee ne connaît pas l'avenir et elle établit donc des variantes démographiques : par exemple, quel est l'impact d'une hypothèse de natalité sur les retraites ? Nous pourrions même utiliser des variantes qui ne seraient pas celles de l'Insee si les membres le souhaitaient. Pour autant, l'objectif du COR n'est pas de déterminer ce que sera le futur mais de fournir des éléments raisonnables, et plus ou moins raisonnés, sur le futur, à ceux qui doivent prendre les décisions. Je ne serai plus là en 2070 mais si l'on m'annonçait alors que nos prévisions de 2022 ne se sont pas concrétisées, je ne serais pas étonné. Nous devons décider et, pour ce faire, nous devons nous projeter dans le futur : faisons-le de manière raisonnable et raisonnée, sur la base d'hypothèses qui sont partagées, en recherchant l'accord de tous les membres du COR sur les hypothèses du Gouvernement, sur celles de l'Insee en matière de démographie, sur les variantes... Nous n'avons pas d'ambition ou de prétention supplémentaires, nous ne connaissons pas le futur.

Pour ce qui est du solde migratoire, l'hypothèse centrale de l'Insee n'est pas de 20 000 – il s'agit de la variante basse – mais de 70 000. Évidemment, il s'agit du domaine dans lequel les prévisions sont les plus aventureuses car cet aspect dépend de la situation internationale et des politiques nationales, qui font l'objet de débats soutenus. Pour la natalité, l'hypothèse centrale de l'Insee est de 1,8 enfant par femme. Il se trouve qu'il s'agit du résultat de 2022. Si vous souhaitez discuter de ces questions, même si j'ai mon avis, comme tout le monde, car ces sujets m'intéressent, ne le faites pas avec moi. Discutez avec les membres du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, notamment ceux qui s'occupent des politiques de l'enfance. Avec moi, vous pouvez discuter des retraites.

Une question a été posée sur l'inflation. Dans notre modèle de projection, les salaires augmentent en valeur réelle, comme augmente la productivité. Les salaires progressent donc plus vite que les pensions, comme nous avons pu le constater dans les années passées. Dans la période de très forte inflation de 2022 et 2023, il est évident que les tendances pourraient s'inverser. Si l'inflation prend du temps à se répercuter dans les salaires et si l'inflation est répercutée très vite dans les pensions – cette année, le Gouvernement a anticipé la revalorisation des pensions dès le 1^{er} janvier 2023 –, il se peut que, sur cette période de forte inflation, les pensions progressent plus vite que les salaires. Dans ces conditions, la diminution projetée à long terme du niveau de vie des retraités par rapport aux actifs et à l'ensemble de la population pourrait être contredite à court terme.

Une question a porté sur la baisse du niveau de vie relatif des retraités. Lorsque nous projetons cette baisse du niveau de vie relatif, nous ne faisons pas d'hypothèse sur d'autres éléments du niveau de vie des retraités, tels que les revenus du capital. La baisse du niveau de vie relatif des retraités que nous évoquons est donc liée au fait que les pensions diminuent par rapport aux rémunérations. Toutefois, le rapport comprend des précautions méthodologiques sur l'interprétation de cette évolution, dont nous indiquons qu'elle est mécanique, et n'intègre pas d'éventuels changements de comportements liés à la baisse même du niveau de vie relatif des retraités. Cette baisse du niveau de vie des retraités, selon un raisonnement économique, introduit une modification du comportement des agents. Comment ces agents pourraient-ils réagir face à une évolution qui les mécontenterait ? La première solution serait d'épargner davantage durant sa vie active, afin d'accroître ses revenus du patrimoine, lorsque c'est possible, bien sûr. La seconde solution serait de repousser son âge de départ à la retraite, afin de bénéficier de la surcote, lorsque c'est possible également. Il s'agit d'une projection mécanique. Même si l'âge de départ à la retraite n'est pas repoussé par la loi, la baisse du niveau de vie relatif pourrait donc se traduire par des modifications de comportement des assurés qui le peuvent. Je précise en effet que d'autres ne pourraient pas modifier leurs comportements, notamment ceux qui sont au chômage, en invalidité, en inaptitude...

Une question a été posée sur le taux de surcote. Dans certaines analyses du COR, nous avons montré que le taux de surcote n'était pas actuariel. Sans dégrader la situation du système de retraite sur le long terme, nous pourrions appliquer une surcote supérieure à 5 %. Je ne connais pas le niveau auquel il conviendrait de porter cette surcote pour qu'elle devienne actuarielle. L'opération est complexe car le taux de surcote ne doit pas être de 5 % tous les ans mais doit être plus élevé si l'on a 70 ans que si l'on a 65 ans.

Par ailleurs, nous avons travaillé sur les écarts et la disparité des systèmes de réversion. Je vous renvoie à la séance du COR consacrée à ce sujet, séance très édifiante, qui a montré que le système était plein de contradictions. À titre d'exemple, la réversion que touche un des conjoints lorsque le mariage a été suivi d'une séparation dépend du comportement de son ex-mari ou ex-femme. En effet, si votre ex-conjoint se remarie, la perte est majeure. Le fait que, dans notre système de retraite, le niveau de vie, les revenus de quelqu'un puissent dépendre de la décision que prend un tiers, duquel il est séparé, constitue le summum des aberrations. En règle générale, je ne porte pas de jugement, j'essaie de m'en tenir à des constats. En l'occurrence, je me suis permis de sortir de la réserve qui s'impose.

Je mentionne d'ailleurs à nouveau cette réserve pour vous indiquer que je ne peux pas répondre à de nombreuses questions. Vous m'avez demandé quelle serait ma proposition pour améliorer le système. Bien évidemment, je ne vais pas répondre à cette question ni à celle sur le détournement de nos travaux. Je n'ai pas d'appréciation à porter sur ces sujets.

Une question a été posée par M. Pierre Dharréville sur l'artefact 2028-2032. C'est un problème pour nous. Habituellement, le COR travaillait sur une hypothèse centrale de chômage à 7 %. Cette hypothèse était satisfaisante car celle du Gouvernement, en fin de période, se situait à 8 %. Précisément, en 2021, l'hypothèse du Gouvernement était celle d'un taux de chômage à 8,4 % en 2027. En juillet 2022, la prévision du Gouvernement est passée à 5 %. Pour notre part, nous avons toujours assuré un lissage sur cinq ans entre la prévision du COR et celle du Gouvernement. En l'occurrence, nous devions passer de 7 % à 5 % sur la période, ce qui entraînait une période totalement sinistrée entre 2028 et 2032. Nous avons établi le rapport sur cette base en indiquant que, pour cette période, l'évolution était un artefact. Ensuite, nous avons refait tous les calculs avec une variante à 4,5 %. Pourquoi ne l'avons-nous pas fait dès le début ? La raison en est simple : depuis dix ans, je subis les sarcasmes de tous les éditorialistes dès que

je leur parle d'un taux de chômage de 4,5 %, ces derniers m'assurant que les membres du COR sont fous. Nous avons donc abandonné cette hypothèse, jusqu'à ce que le Gouvernement présente son hypothèse de 5 %. Depuis, je ne fais plus l'objet de sarcasmes sur mon optimisme invétéré.

M. le président Éric Coquerel. Pour le moins, la cible des sarcasmes n'est plus la même.

M. le président du COR. Par ailleurs, je vous ai rappelé le statut des conventions EPR et EEC. En 2019, lors d'une conférence de financement, le Gouvernement avait considéré que les deux conventions étaient utiles. En effet, afin de fixer un objectif à cette conférence, il avait pris la moitié de la convention EEC et la moitié de la convention EPR pour définir le niveau de déficit. Cette convention EEC n'est donc pas complètement inutile puisqu'elle a servi de référence au Gouvernement en 2019. Pour l'ensemble des membres du COR, cette convention EEC a un but pédagogique, permettant de montrer qu'une partie du déficit est liée au régime des fonctionnaires.

Aujourd'hui, j'ai préféré vous présenter le tableau en précisant qu'une partie du déficit était liée aux dépenses et une autre partie aux ressources. Pour ces dernières, il convient de distinguer l'effet des fonctionnaires, l'effet CNRACL et l'effet Unedic et branche famille. Toutefois, la convention EEC permet de gommer l'effectif des fonctionnaires et il est ainsi possible de la mettre en exergue. J'ai constaté qu'au Parlement, un amendement avait été déposé sur cette question. J'ouvrirai donc le débat avec les membres du COR. Si ces derniers m'indiquent que notre objectif pédagogique est mieux atteint avec le tableau que je vous ai présenté aujourd'hui, et que nous n'avons plus besoin de la convention EEC, je me rallierai à leur position. S'ils m'indiquent qu'ils souhaitent le maintien de la convention EEC, qui fait partie de notre patrimoine, je la maintiendrai.

M. de Courson a évoqué les réserves, dont je n'ai pas indiqué qu'elles constituaient un bien public. Au contraire, j'ai souligné que nous pourrions penser qu'il s'agit d'un bien public mais que ce dernier appartenait à certaines institutions ou à certains régimes. Je n'ai pas réalisé d'analyse juridique pour vérifier si les réserves appartenaient plutôt à certains assurés. À ce stade, ces réserves ne sont pas disponibles pour régler le problème des retraites. Dans ce cadre, j'attire votre attention sur le point suivant. Lorsque l'on repousse l'âge de départ à la retraite, on améliore la situation de l'ensemble des systèmes de retraite, notamment celle de l'Agirc-Arrco, régime qui est d'ores et déjà excédentaire, et qui dispose de réserves importantes. Dans le bilan de la réforme, il faudrait donc intégrer la réaction plausible de l'Agirc-Arrco. Ces composantes sont très liées à la complexité de notre système de retraite, avec sa multitude de régimes.

Je n'ai pas répondu à toutes les questions et je vous présente mes excuses sur ce point. Pour ce faire, il aurait fallu que nous disposions de beaucoup plus de temps.

Plus largement, sur les questions techniques, et non d'appréciation, le COR se tient bien évidemment à la disposition de la représentation nationale, c'est évident, mais aussi de chaque député, individuellement, qui aurait une question précise sur tel ou tel sujet. La taille de l'équipe du COR est limitée mais nous pouvons vous aider et vous éviter d'effectuer des recherches compliquées. Nous sommes à votre service.

M. le président Éric Coquerel. Je vous remercie tous les deux d'être venus. Je remercie la commission des affaires sociales et sa présidente d'avoir accepté que nous

co-organisations cette séance. Ce choix était pertinent au vu du nombre de questions. Je pense que sur la base de toutes les informations transmises, nombre de questions trouveront leurs réponses, réponses que chacun pourra interpréter comme il le souhaite dans le cadre du débat.

Mme la présidente Fadila Khattabi. Je remercie M. le président du COR, à la fois pour la qualité de ses travaux et pour la qualité de ses interventions et réponses, malgré la complexité du sujet et surtout la pluralité des perspectives, notamment sur le plan économique, ce qui ne rend pas votre tâche facile. Je remercie bien sûr tous les collègues présents à cette audition et je vous donne rendez-vous très vite sur le sujet des retraites puisque lundi, nous avons l'honneur et le plaisir d'auditionner M. Olivier Dussopt, ministre du travail.

*

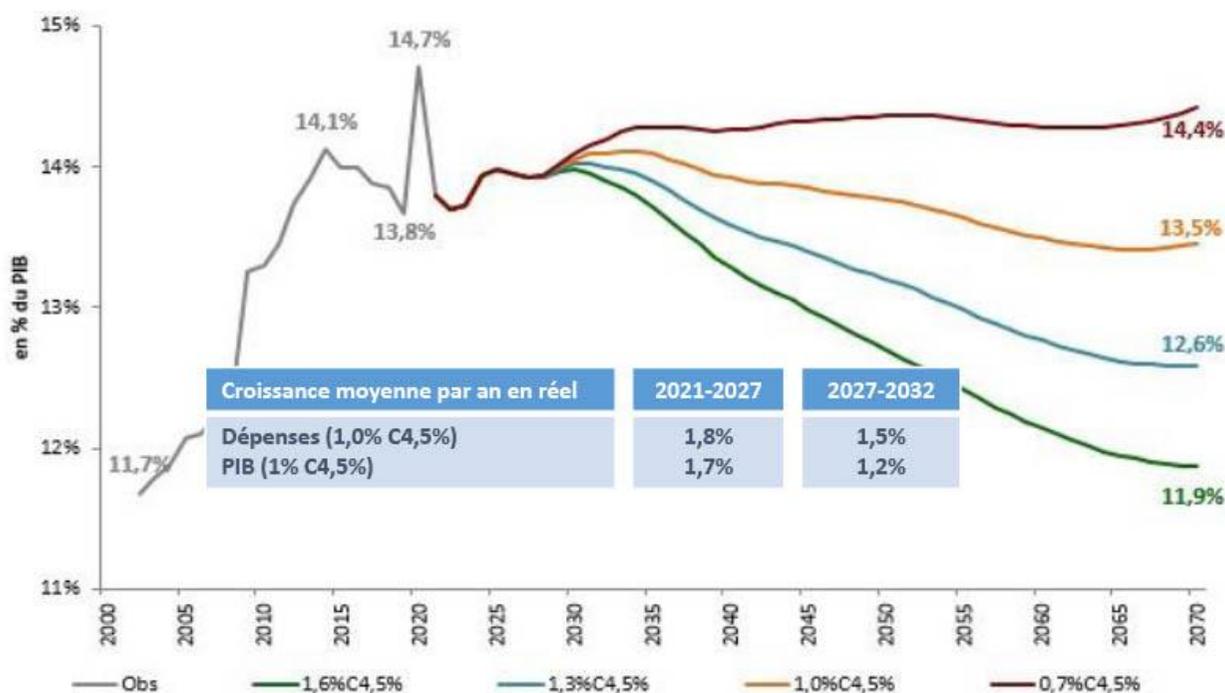
* *

Situation financière du système de retraite, retraites et finances publiques, dettes et réserves

**Document présenté par M. Pierre-Louis Bras, président
du Conseil d'orientation des retraites, lors de son audition**

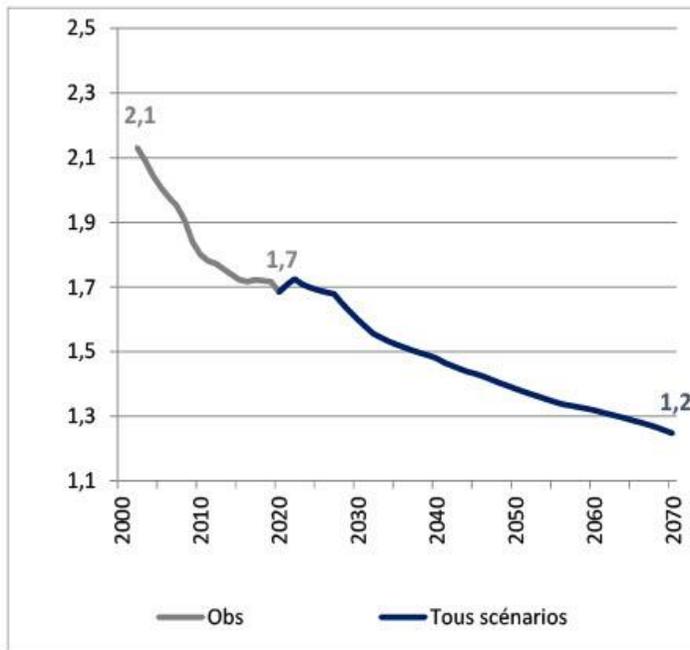
Des dépenses de retraite dans le PIB qui diminuent sauf dans l'hypothèse croissance de la productivité à 0,7 %

Part des dépenses du système de retraite dans le PIB en fonction de quatre hypothèses de croissance annuelle de la productivité horaire du travail à partir de 2032

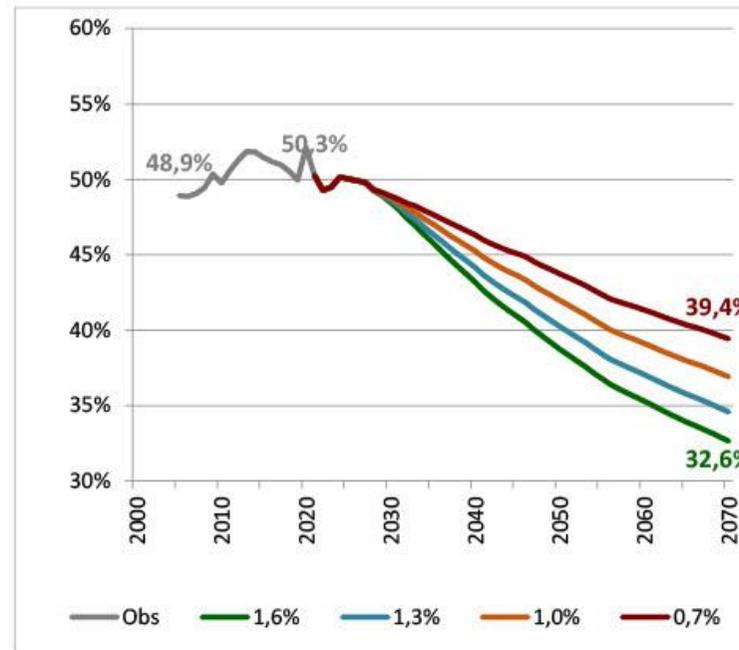


Le vieillissement de la population est compensé par la baisse du niveau relatif des pensions

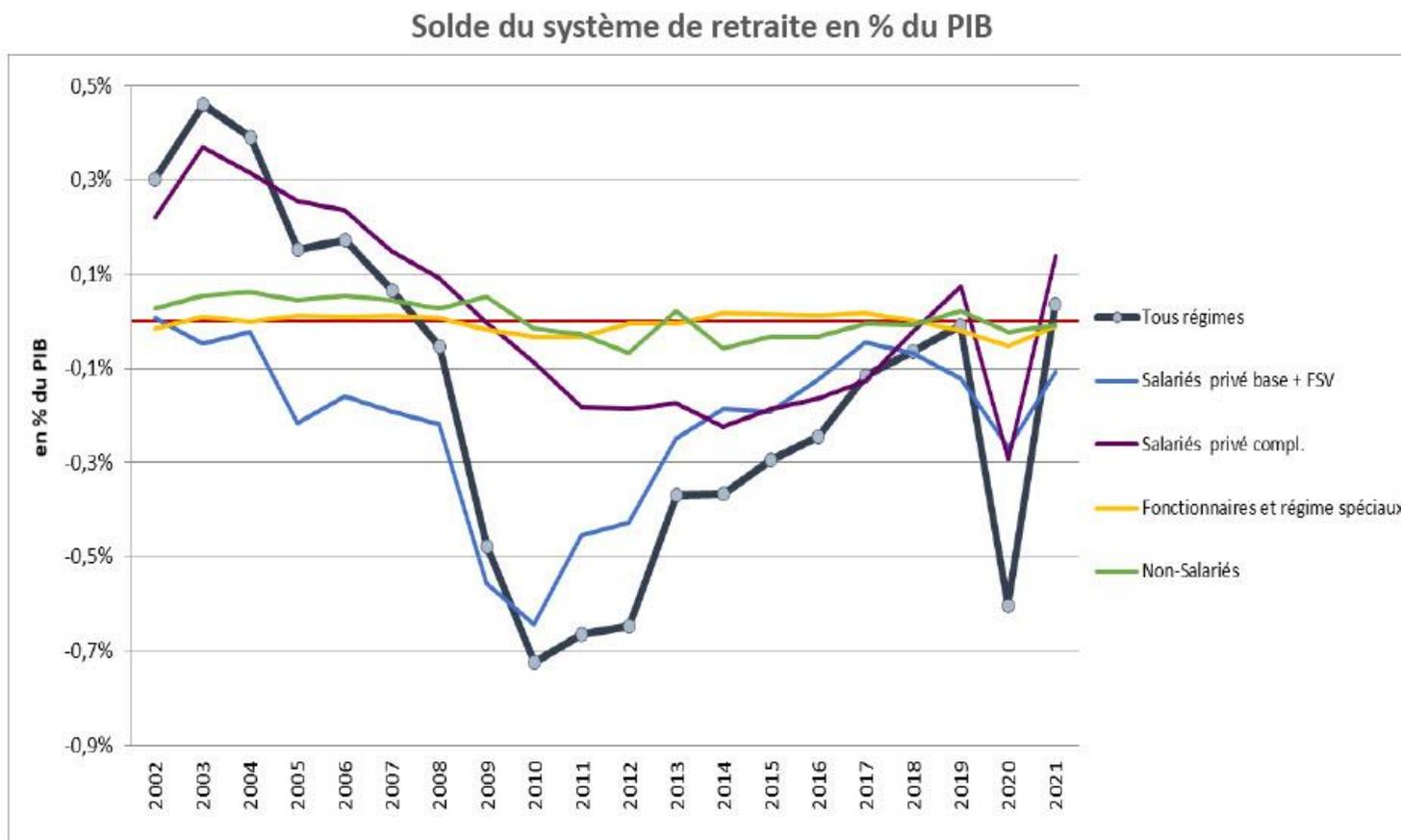
Ratio cotisants / retraités



Pension retraités / rémunérations actifs

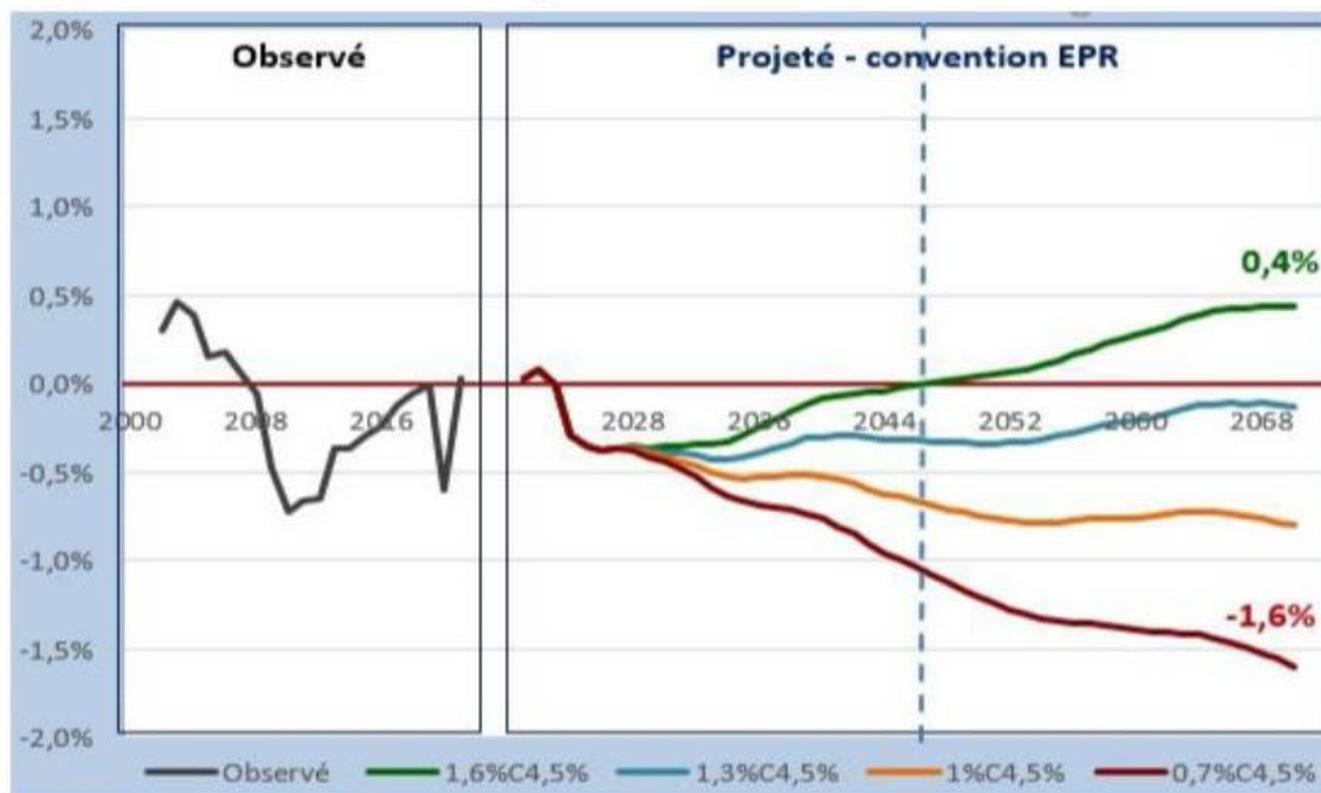


Le système de retraite est très légèrement excédentaire en 2021



Le système de retraite serait déficitaire durablement

Solde du système de retraite en % du PIB



Les conditions de l'équilibre

- Equilibre si taux de dépenses (dépenses/PIB) = taux de prélèvement (ressources/PIB). Equilibre atteint en 2021 : taux de dépenses = taux de prélèvement = 13,8 %

- Or, même sous l'hypothèse d'un taux de cotisation inchangé, le taux de prélèvement est à la baisse :
 1. Le « régime » des fonctionnaires d'Etat et d'autres régimes spéciaux sont à l'équilibre selon la loi : les prélèvements sont ajustés à la dépense. Or, ces dépenses diminuent en % du PIB et en conséquence, le taux de prélèvement diminue.

 2. Le taux de cotisation CNRACL (41%) est supérieur à celui des autres régimes. Or, la part de rémunération CNRACL dans l'ensemble des rémunérations diminue. D'où la baisse du taux de prélèvement par effet structure.

 3. Les contributions Famille, UNEDIC diminuent (moins d'enfant, de chômeurs).

Le déficit : un effet ressources (taux de prélèvement) plus qu'un effet dépenses

En 2021, le système de retraite est à l'équilibre : les dépenses et les ressources représentent 13,8% du PIB.

Convention EPR

Scénario	Ecart par rapport à 2021	2027	2037	2046	2070
1,6% C 4,5%	Solde	-0,4	-0,2	0,0	0,4
	Dépenses	-0,1	0,3	0,9	1,9
	Prélèvements	-0,3	-0,5	-0,9	-1,5
1,3% C 4,5%	Évolution du solde	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2
	Évolution du taux de dépenses	-0,1	0,0	0,5	1,2
	Évolution du taux de prélèvement	-0,3	-0,4	-0,8	-1,4
1,0% C 4,5%	Évolution du solde	-0,4	-0,6	-0,7	-0,8
	Évolution du taux de dépenses	-0,1	-0,2	0,0	0,3
	Évolution du taux de prélèvement	-0,3	-0,3	-0,7	-1,2
0,7% C 4,5%	Évolution du solde	-0,4	-0,7	-1,1	-1,6
	Évolution du taux de dépenses	-0,1	-0,5	-0,5	-0,6
	Évolution du taux de prélèvement	-0,3	-0,3	-0,5	-1,0

Retraites et finances publiques

- Même si les dépenses de retraites ne « dérapent » pas, leur évolution, sans réforme, (1,8 % par an en réel) est incompatible avec les objectifs de la politique des finances publiques
- PSTAB de 2022 (mais aussi LPFP) : réduire le déficit public (2,9% en 2027) en réduisant/stabilisant les prélèvements. L'objectif de dépenses publiques s'en déduit, elles ne doivent pas augmenter de plus de 0,6% par an en réel sur 2022-2027
- Or les dépenses de retraites représentent environ 25% des dépenses publiques. Il n'est pas possible de limiter à 0,6% la croissance de l'ensemble des dépenses publiques si les retraites (25%) augmentent trois fois plus vite.
- L'ensemble des institutions internationales (UE, OCDE, FMI) recommandent à la France d'engager une réforme de son système de retraite non pas en référence au système de retraite mais à la politique globale des finances publiques.

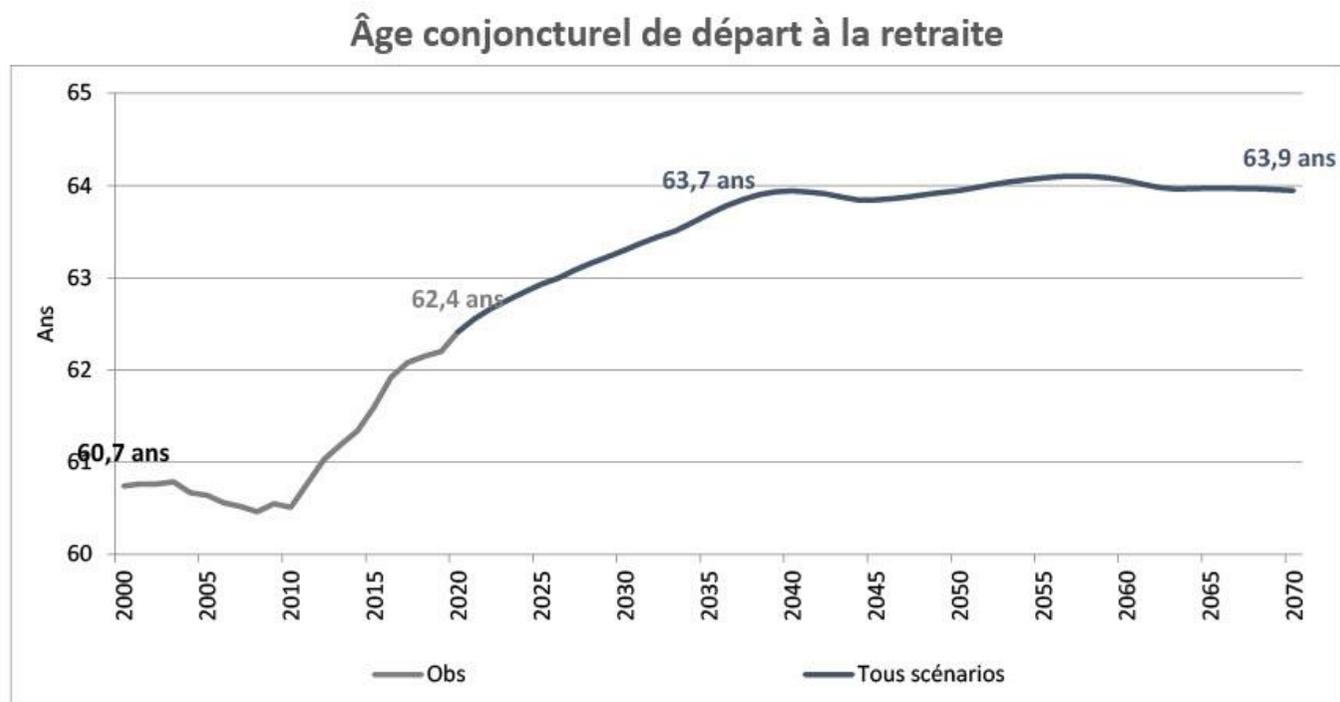
La situation patrimoniale nette du système de retraite : 6,5 % du PIB fin 2021

Patrimoine net des APU 375 Mds, 15% du PIB, fin 2021 (Source INSEE)

Fin 2021	En milliards d'euros	En % du PIB
Réserves des régimes en répartition (valeur de marché)	180,4	7,2%
FRR (actif en valeur de marché)	26,0	1,0%
Dette retraite à la CADES (valeur comptable)	-43,2	-1,7%
Situation patrimoniale nette du système de retraite	163,2	6,5%

Recul de l'AOD et durée de retraite

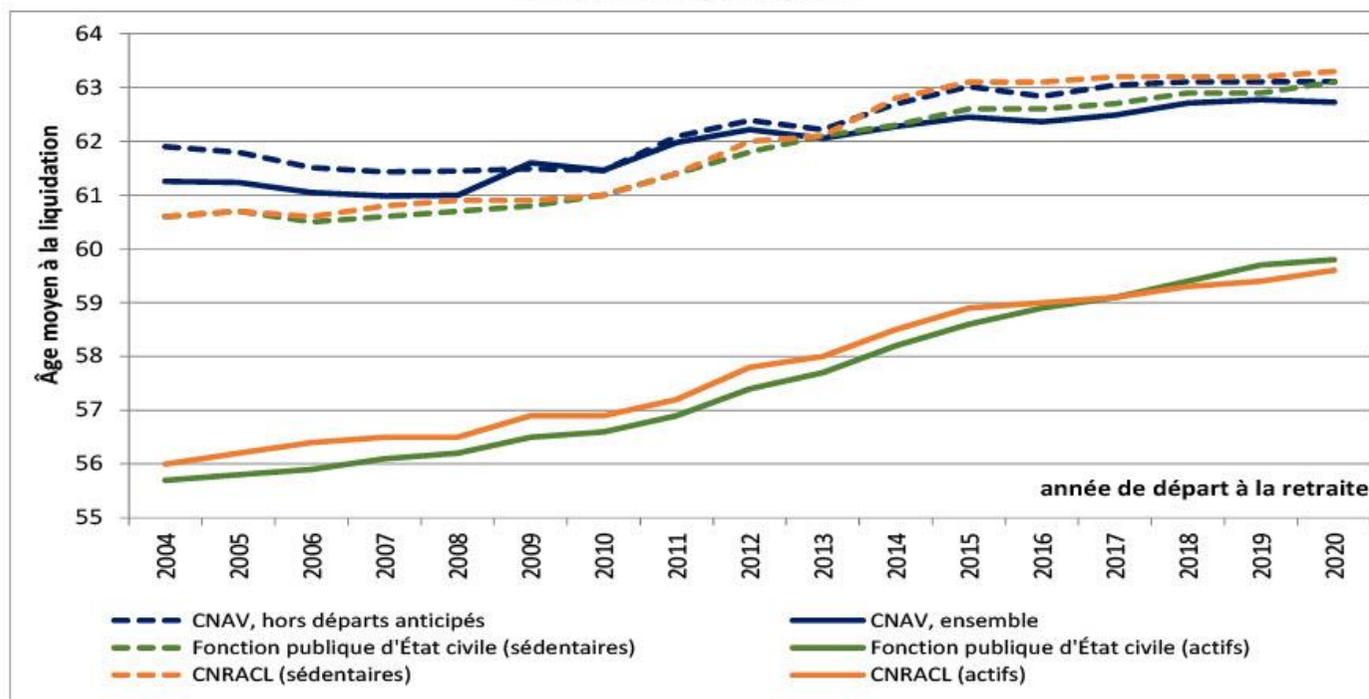
Un âge de départ à la retraite qui augmenterait sans nouvelle réforme pour atteindre 64 ans



Sources : DREES, modèle Ancêtre et projections COR – septembre 2022.

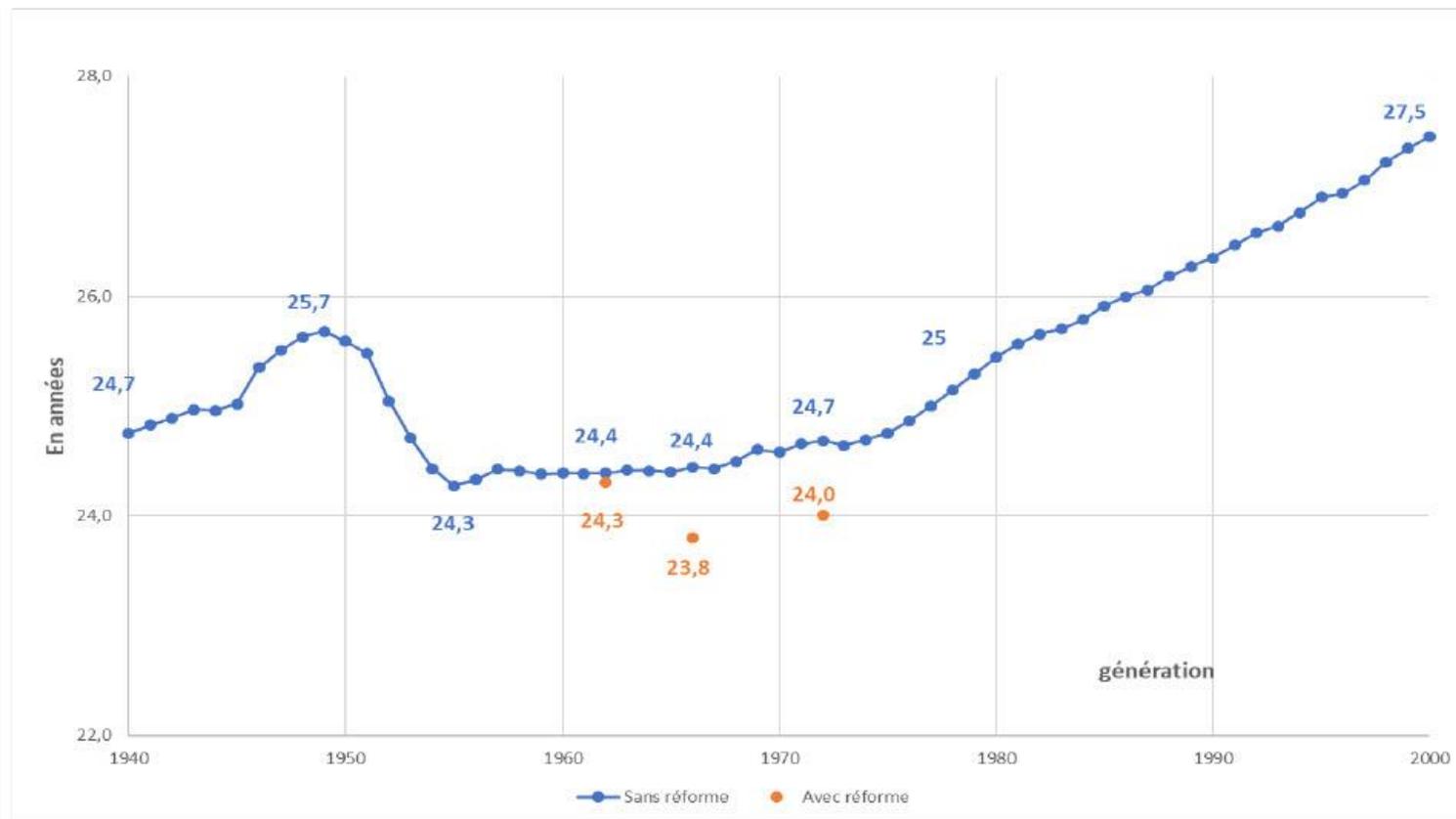
Les salariés du privé et les fonctionnaires « sédentaires » partent au même âge. Un écart important (3 ans) avec les fonctionnaires relevant des catégories « actives » (policiers, gardiens de prisons , pompiers, personnels soignants...)

Âges moyens à la liquidation des nouveaux retraités de 2004 à 2020 dans les principaux régimes



La durée de retraite avec la législation actuelle: un point haut pour la génération 1950 qui ne sera dépassé que pour les générations d'après 1980. Si report de l'âge, une diminution de la durée de retraite pour les générations 60-80

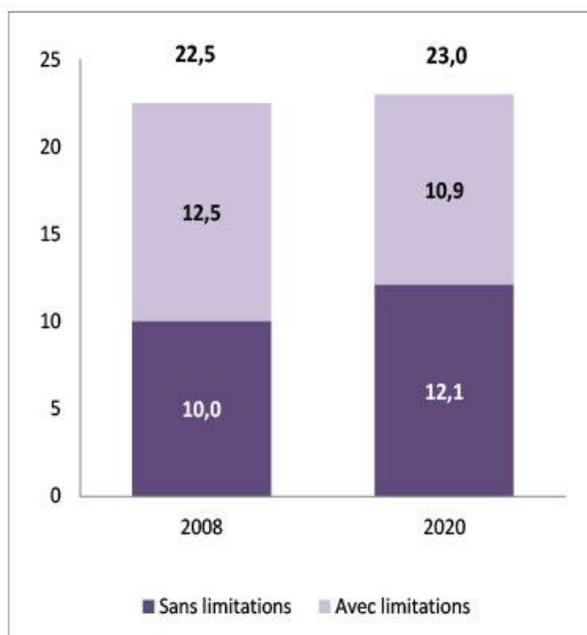
Durée moyenne de versement de la pension en année



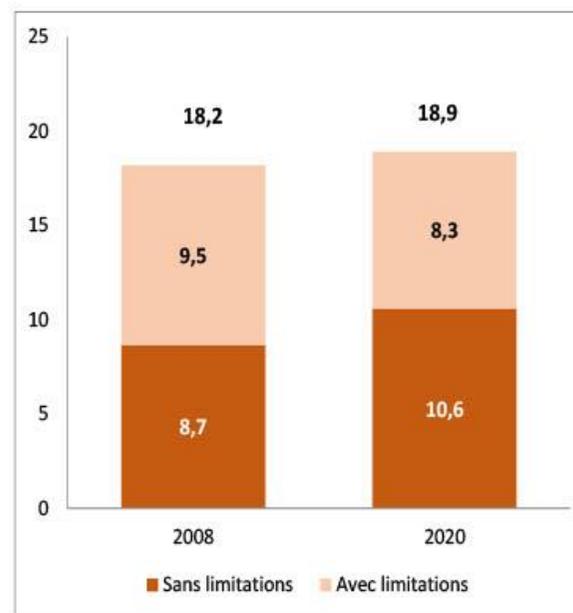
Les années de vie à la retraite sont de plus en plus des années de vie en bonne santé. Pour autant, en 2021, 17% des liquidations au titre de l'invalidité ou de l'inaptitude

Espérance de vie avec et sans limitations d'activité après 65 ans

Femmes



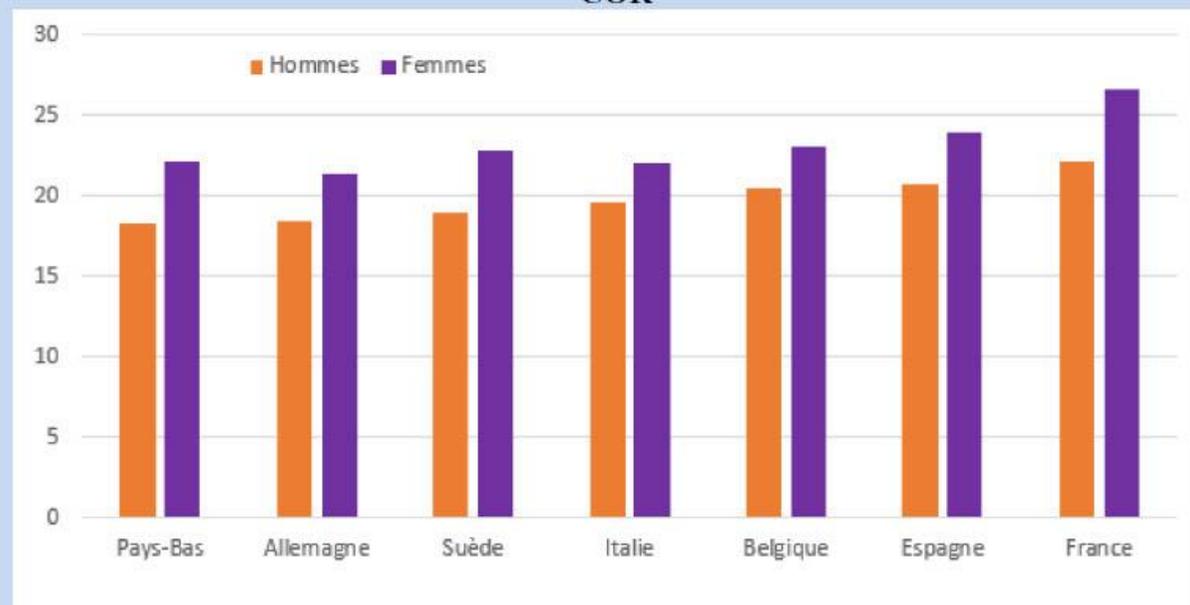
Hommes



Source : calculs DREES à partir des données de l'enquête SILC réalisée par l'INSEE pour la mesure des incapacités.

La durée de retraite est la plus longue en France : départ plus précoce et espérance de vie élevée

Figure 5.III – Durée de la retraite en années en 2019 dans les pays de l'UE suivis par le COR



Source : Commission européenne, *The 2021 Ageing Report*, mai 2021, p. 61.

Note : La durée de retraite est calculée sur la base de l'espérance de vie à l'âge effectif moyen de sortie du marché du travail, à partir des projections de population Eurostat 2015.

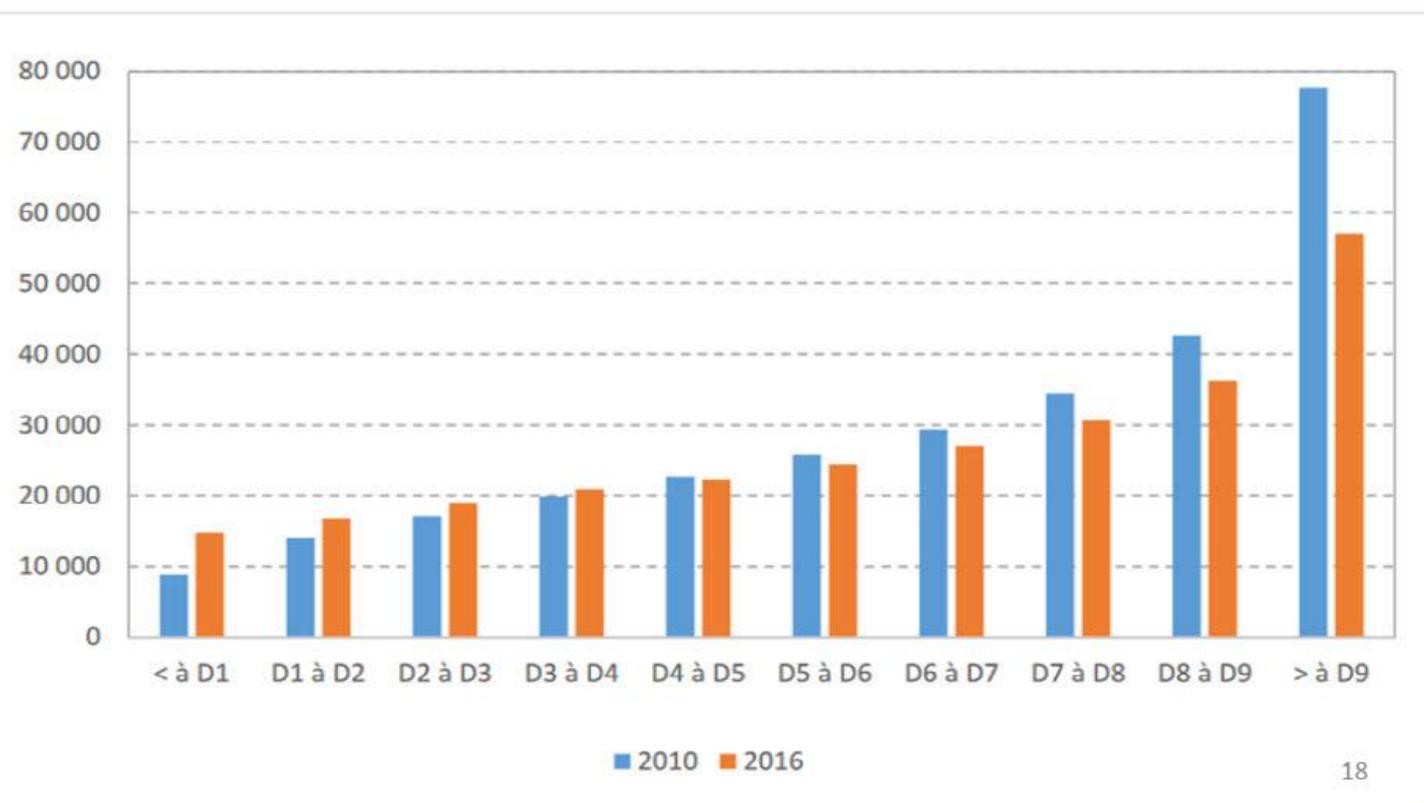
Recul de l'AOD : quels effets redistributifs?

Les effets d'un recul de l'AOD : quels effets redistributifs ?

- Le départ à la retraite n'a pas la même signification pour tous. Pour les plus aisés, diminution du niveau de vie, pour les plus modestes augmentation du niveau de vie.
- Les effets sont différenciés selon l'espérance de vie : si espérance de vie élevée, une réduction d'un an de retraite a moins de poids que si espérance de vie courte et l'assuré bénéficie pendant plus longtemps d'une pension plus élevée.
- Or l'espérance de vie relève d'un aléa individuel mais avec des régularités statistiques.

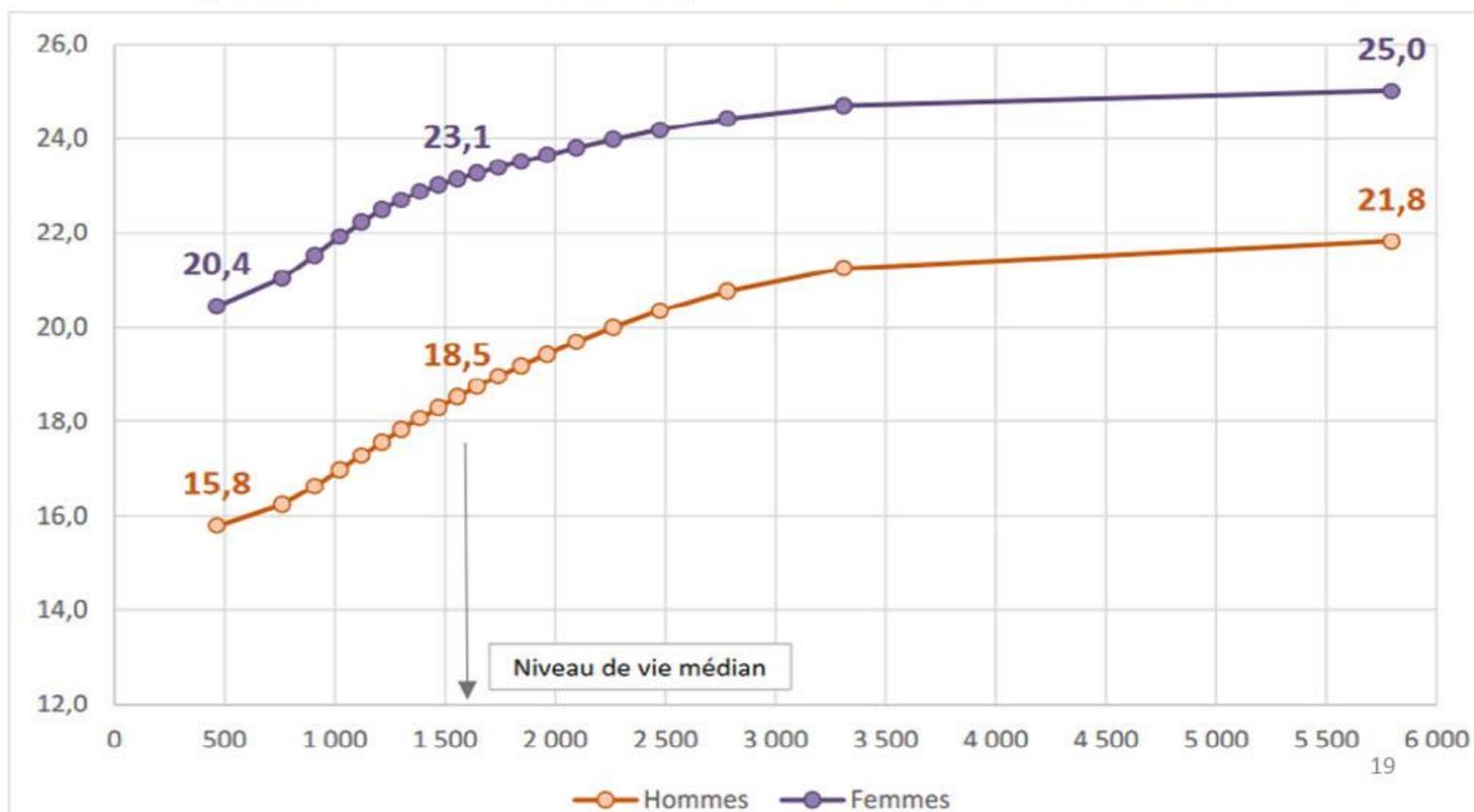
Pour les plus modestes, à la différence des plus aisés, le passage à la retraite améliore le niveau de vie

Niveau de vie moyen en 2010 et en 2016 des personnes parties à la retraite en 2013 (euros 2015)



Les écarts d'espérance de vie et donc les espérances de vie à la retraite selon le niveau de vie sont importantes (sauf corrections par le système de retraite)

Espérance de vie à 65 ans par sexe et niveau de vie mensuel



Les effets de la réforme

Le recul de l'AOD se traduit pour certains par un recul de l'âge de départ à la retraite. Ceux qui auraient pu accéder au taux plein avant le nouvel âge d'AOD (ils satisfont avant le nouvel âge d'AOD aux conditions de durée d'assurance, personnes ayant commencé à travailler tôt **et** ayant eu des carrières continues et/ou qui ont validé des trimestres au titre de la solidarité ou des MDA). Ce report de l'âge entraîne en règle générale, la perception d'une pension plus élevée mais avec de fortes différences selon les situations.

L'accélération de la montée en charge des exigences en matière de durée d'assurance se traduit pour certains (sur les génération 61-73) par un report de l'âge de départ et pour d'autres par une minoration de la pension (la proratisation s'effectue plus rapidement sur 43 ans qu'avant la réforme pour les personnes qui n'ont pas une carrière complète cotisée).

Attention aux associations intuitives, ceux qui ont des carrières longues sont les personnes modestes (entrée précoce sur le marché sans études), ceux qui ont des carrière plus courtes sont des personnes aisées (entrée tardive sur le marché du travail après les études). Réalité plus complexe : carrière longue suppose aussi carrière continue et souvent associée à progression sociale, les plus modestes sont souvent ceux dont les carrières sont hachées (qu'ils soient entrés tôt ou tard sur le marché du travail....).

Les effets de l'AOD : quels effets redistributifs ?

Illustration des effets différenciés d'un report de deux ans de l'AOD pour des cas types à carrière continue de la génération 1967 (durée d'assurance exigée de 43 ans pour le taux plein)

Situation sans report de l'AOD : A a commencé à travailler à 22 ans, Il obtient le taux plein à 65 ans. B est salarié du privé, il a commencé à travailler à 20 ans, il obtient le taux plein à 63 ans B' est dans la même situation sauf qu'il est fonctionnaire.

Après réforme :

- A n'est pas impacté par la réforme, sauf perte de la liberté de liquider avec décote. Mais si A est une femme elle peut être impactée si enfants et MDA.
- B doit travailler un an de plus. Il obtient une meilleure retraite AGIRC-ARRCO (AA) car plus de cotisations et donc plus de points, sa retraite RG est inchangée (bornage à 1 du coef. de proratisation) sauf si ces deux années supplémentaires ont une influence sur le SAM des 25 meilleures années (influence positive possible mais limité). Part de la retraite AA déterminante dans le bilan de l'opération.
- B' doit travailler un an de plus. Ces deux années ne lui donnent aucun droit supplémentaire du fait du « bornage à 1 » (sauf RAFP). Influence forte de sa trajectoire pendant l'année supplémentaire du fait de la liquidation sur 6 derniers mois : si promotion, retraite augmentée ; si pas de promotion et gel du point, retraite réduite.

Les effets d'un recul de l'AOD : quels effets redistributifs?

Illustration précédente, limitée à des carrières continues, montre combien il est difficile de se représenter les effets de la réforme.

Une manière d'établir un bilan complet de l'opération au plan financier : estimer le montant total des prestations retraite perçues par les assurés sur tout leur cycle de vie (effet moins de durée de retraite et effet pensions majorées).

Une estimation de ce type a été réalisée par la DREES pour la réforme de 2010 (report de deux ans de l'AOD) pour les assurés des générations 1960 et 1980 (H et F) en fonction des niveaux de revenu.

Elle fait apparaître des effets antiredistributifs : le bilan est plus défavorable pour les catégories modestes que pour les catégories aisées. Les femmes perdent plus que les hommes (Gen 60).

Estimation sur réforme 60-62 ans pas directement transposable 62-64 mais a priori mécanismes similaires. Une différence fondamentale toutefois, l'AOD pour invalidité/inaptitude n'est pas modifiée dans la réforme 2022.

Une étude de même nature serait utile dans le débat public sur la réforme...

Les effets anti-redistributifs du recul de l'AOD peuvent être compensés par d'autres mesures

Pension moyenne tous régimes cumulée sur le cycle de vie de la génération 1960 Hommes et Femmes

	Ensemble					
	Hors emploi	Q1	Q2	Q3	Q4	Ens.
Fermeture départ anticipé pour les parents de 3 enfants dans la Fonction publique	0,0%	0,1%	0,1%	0,3%	0,2%	0,2%
Départ anticipé	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,1%
Relèvement de l'âge d'ouverture des droits à 62 ans	-2,1%	-2,8%	-2,7%	-1,9%	-0,8%	-1,7%
Relèvement de l'âge d'annulation de la décote à 67 ans	-5,4%	-1,8%	-0,5%	-0,3%	-0,9%	-1,0%
<i>Total réforme 2010</i>	<i>-7,4%</i>	<i>-4,6%</i>	<i>-3,2%</i>	<i>-2,1%</i>	<i>-1,6%</i>	<i>-2,6%</i>

Pension moyenne tous régimes cumulée sur le cycle de vie de la génération 1980 Hommes et Femmes

	Ensemble					
	Hors emploi	Q1	Q2	Q3	Q4	Ens.
Fermeture départ anticipé pour les parents de 3 enfants dans la Fonction publique	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Départ anticipé	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Relèvement de l'âge d'ouverture des droits à 62 ans	-1,8%	-0,8%	-0,2%	-0,4%	0,7%	0,0%
Relèvement de l'âge d'annulation de la décote à 67 ans	-5,0%	-2,4%	-0,9%	-0,3%	-0,5%	-0,9%
<i>Total réforme 2010</i>	<i>-6,7%</i>	<i>-3,2%</i>	<i>-1,1%</i>	<i>-0,6%</i>	<i>0,3%</i>	<i>-0,8%</i>

➤ Tableau A1 1 • Variation de chaque composante de la pension cumulée sur le cycle de vie consécutif au passage de l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans, pour la génération 1980

		Durée	Minima	Salaires de référence	Points	Taux de liquidation	Taux de proratisation	Autres	Total
Ensemble des assurés		-2,6%	0,0%	0,5%	0,6%	0,5%	0,9%	0,0%	-0,1%
SEXE	Hommes	-1,9%	0,0%	0,3%	0,6%	0,4%	0,6%	0,0%	0,1%
	Femmes	-3,3%	0,0%	0,7%	0,6%	0,6%	1,1%	0,0%	-0,2%
Quartile de salaire	Hors emploi	-4,3%	0,2%	0,1%	0,0%	1,7%	0,7%	0,0%	-1,7%
	Bas salaires (Q1)	-3,1%	0,2%	0,4%	0,3%	0,3%	0,9%	0,0%	-1,0%
	Salaires moyens-bas (Q2)	-3,1%	0,0%	0,5%	0,5%	0,2%	0,9%	0,0%	-1,0%
	Salaires moyens-hauts (Q3)	-2,6%	0,0%	0,7%	0,5%	0,3%	0,9%	0,0%	-0,2%
	Salaires hauts (Q4)	-2,1%	0,0%	0,5%	0,8%	0,7%	0,9%	0,0%	0,7%

Champ : Ensemble des retraités de la génération 1980 y compris versement forfaitaire unique.

Sources : EIC2009, modèle TRAJECTOIRE, DREES. Scénario macroéconomique B du COR de la séance de décembre 2014.

Pour les individus, sur l'ensemble de leur période de retraite, plusieurs effets se conjuguent :

- Le relèvement de l'AOD a un **effet négatif net sur la durée de retraite**
- Il a en revanche **un effet positif sur les déterminants du montant de pension** : salaire de référence, nombre de points, coefficients de proratisation
- **L'effet global est finalement quasi-nul**
- ... mais il varie fortement selon le niveau de revenu

Recul de l'AOD : emploi des seniors

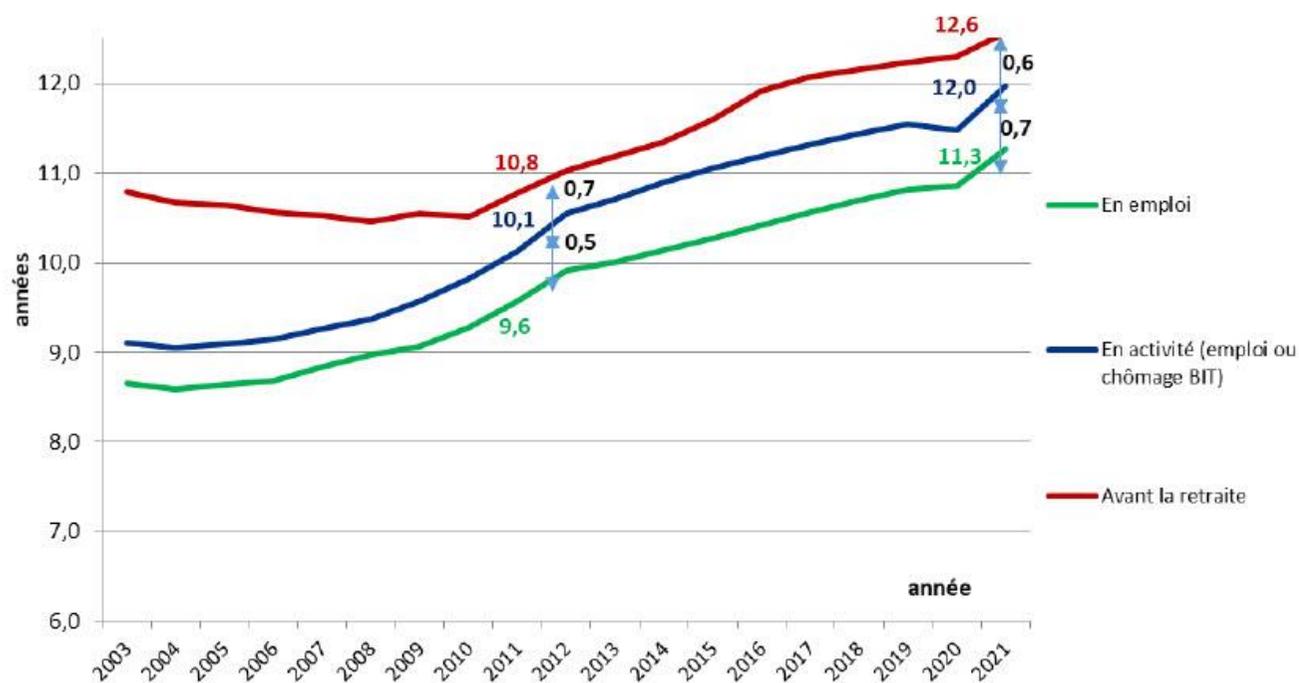
Les effets d'un recul de l'AOD : effet sur l'emploi des seniors

Le recul de l'âge de la retraite entraîne, **en moyenne**, pour les seniors, un recul de l'âge de sortie de l'emploi et de l'âge de sortie d'activité.

Pour l'essentiel, le recul de l'âge de la retraite déplace le problème de l'emploi des seniors, à des âges plus élevés, mais ne l'aggrave pas.

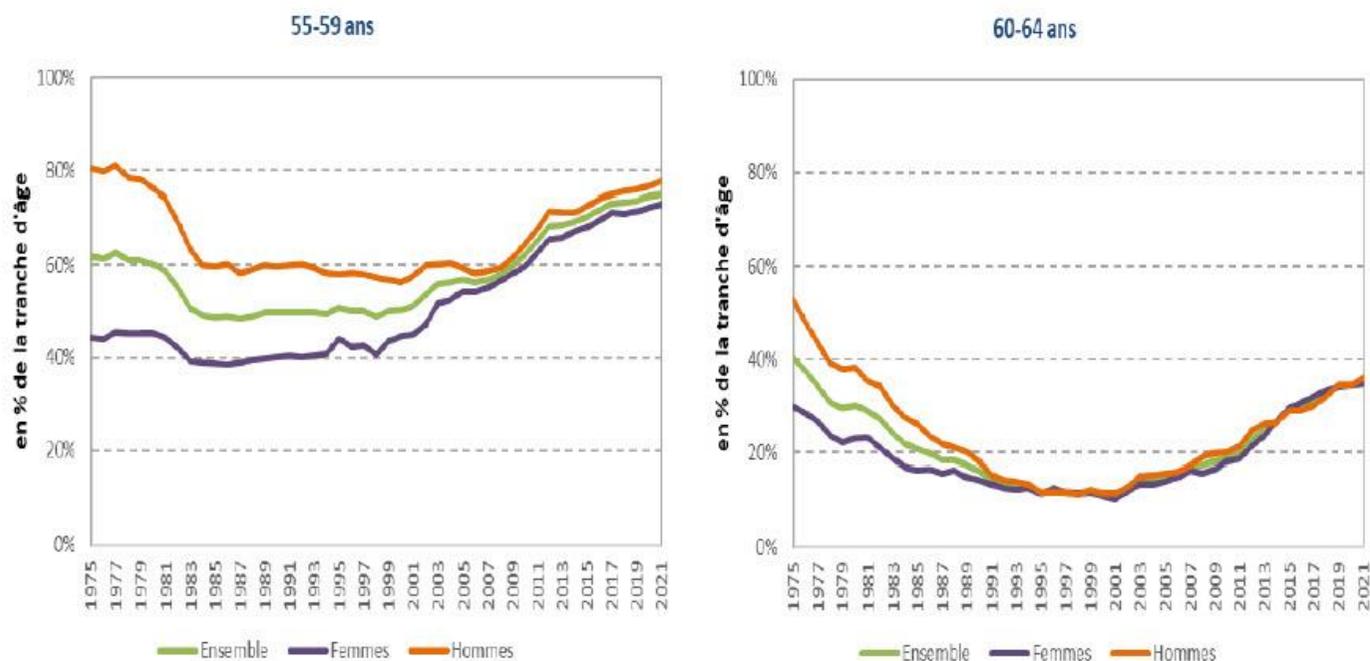
Depuis 2011, des évolutions très voisines de l'âge de départ, de l'âge de cessation d'activité et de l'âge de sortie de l'emploi. Le report de l'âge de la retraite déplace le problème de l'emploi des seniors mais ne l'aggrave pas.

Durées moyennes en activité, en emploi et avant la retraite entre 50 et 69 ans
(personnes en emploi à 50 ans)



Le taux d'emploi augmente aux âges élevés en lien avec le report de l'âge de la retraite

Figure 5.1 - Taux d'emploi des 55-64 ans par tranche d'âge quinquennal



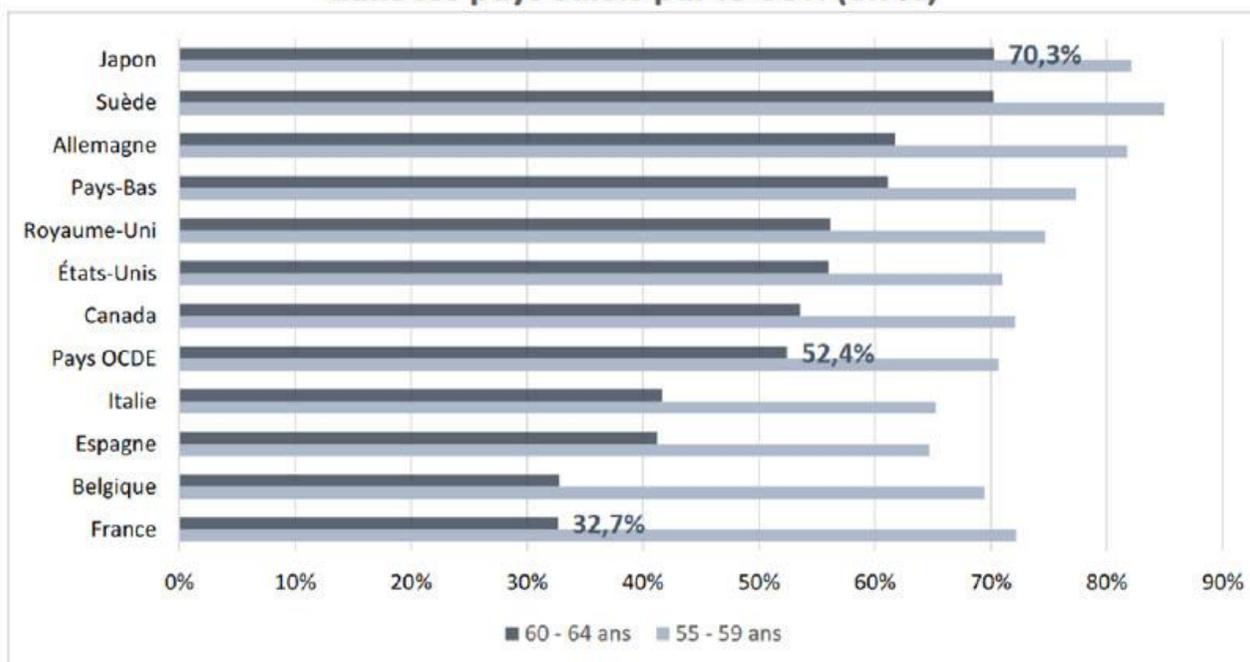
Deux tiers des actifs à 50 ans sont en emploi au moment du départ à la retraite

Proportion d'assurés ayant validé des trimestres l'année même ou l'année précédant le départ en retraite (Base CNAV, année 2020)

<i>Validation au titre de :</i>	Ensemble des assurés	Assurés en emploi à 50 ans
l'emploi	57%	66%
du chômage	11%	11%
de l'invalidité	7%	5%
de la maladie	1%	1%
Aucun trimestre validé	25%	16%

Le taux d'emploi des 60-64 ans reste inférieur en France à celui des autres pays

Taux d'emploi des travailleurs seniors selon l'âge en 2019
dans les pays suivis par le COR (en %)



Source : OCDE, Labour Force Statistics.

Recul de l'AOD : effets sur le PIB ?

Les effets d'un recul de l'AOD : impact global économies prestations et surcroît de cotisation/PIB

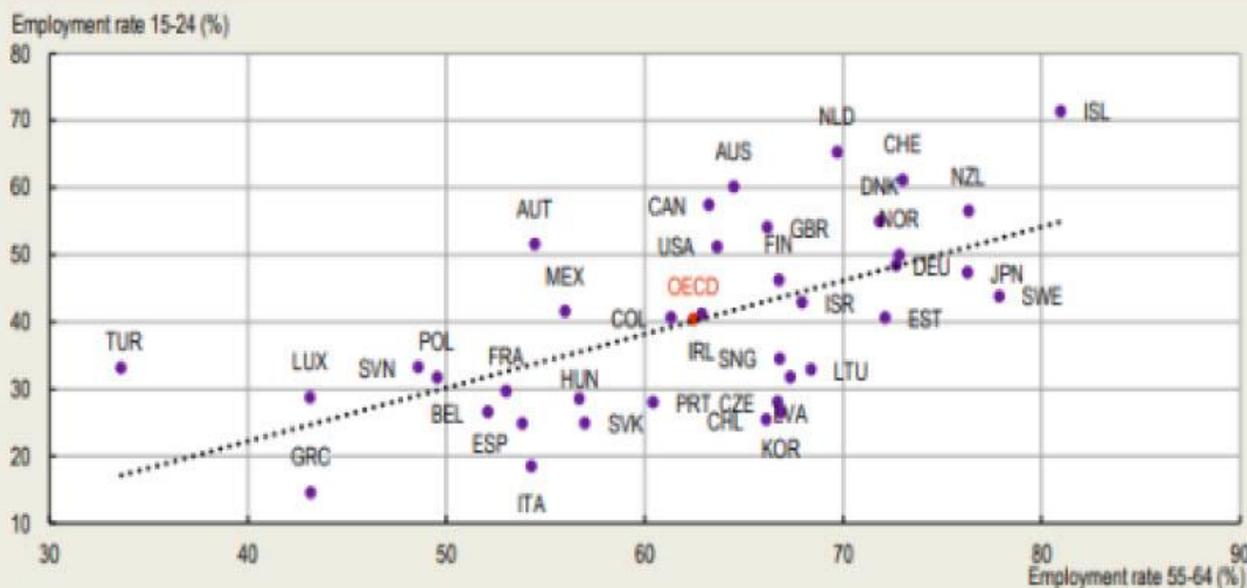
Un recul de l'AOD devrait se traduire par un surcroît de richesse produite. Il conduit en effet des personnes âgées à travailler plus qu'elles ne l'auraient fait sans réforme. Ce surcroît de richesse profite aux personnes qui travaillent plus (salaires plutôt que retraite, pensions plus élevées) et à la collectivité (moins de dépenses de transfert, plus de cotisations sociales et d'impôts).

Mais la question se pose de l'effet du maintien en emploi de seniors sur l'embauche et la rémunération des plus jeunes.

Distinction court terme/long terme.

A long terme, consensus, le travail n'est pas « un gâteau que l'on partage », le travail des seniors n'est pas « l'ennemi » de l'emploi des plus jeunes.

En 2019, les taux d'emploi des seniors et des jeunes sont positivement corrélés



Note: The OECD is an unweighted average.

Source: OECD database on *Labour Market Statistics by sex and age – indicators: employment-population ratios*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196> (accessed on 3 November 2020) and the Ministry of Manpower, <https://stats.mom.gov.sg/Pages/EmploymentTimeSeries.aspx> for Singapore.

StatLink  <https://stat.link/27cvsf>

Les effets d'un recul de l'AOD : impact global économies prestations et surcroît de cotisation/PIB

A court terme : un report de l'âge de l'AOD est un « choc positif » sur l'offre de travail. Plus de population active car maintien en emploi de personnes âgées. D'où interrogation sur la capacité de la demande de travail à s'ajuster... Effets d'éviction sur embauche et emploi des plus jeunes ?

Dépend de la conjoncture : taux de chômage, métiers en tension... Les personnes âgées qui seront maintenues en emploi sont-elles employées dans les métiers en tension...

Les effets d'un recul de l'AOD : impact global économies prestations et surcroît de cotisation/PIB

La question est controversée.

Certaines études micro-économiques mettent en lumière des effets d'éviction. Les entreprises sont contraintes de conserver des salariés âgés aux salaires relativement élevés et réagissent en réduisant les embauches/limitant les progressions de salaire.

Dans les administrations publiques (gestion des effectifs dans le cadre d'un plafond d'emploi) tout maintien en poste d'un travailleur âgé se traduit par l'éviction d'un plus jeune (effet d'éviction à absorber par le secteur privé).

Modèles de bouclage macroéconomique (Mésange/Trésor, OFCE) concluent à un effet récessif à court/moyen terme : augmentation du chômage puis modération des salaires avant retour progressif à l'équilibre.

Depuis 2022, Le Trésor récuse la pertinence du modèle Mésange pour modéliser un recul de l'âge et privilégie une « méthode comptable » qui aboutit à des résultats bien plus favorables.

Les effets d'un recul de l'AOD : impact global économies prestations et surcroît de cotisation/PIB

Controverse qui mériterait approfondissement car elle aboutit à des résultats fortement contrastés.

Un recul de l'AOD de deux ans au rythme de trois mois par an améliore le solde public à l'horizon de cinq ans de 0,1% du PIB (soit environ 2,5 Mds € valeur 2021) si l'on se réfère au modèle Mésange, de 0,6% du PIB (soit environ 15 Mds €) si l'on adopte la « méthode comptable », respectivement le PIB de 0 % ou de 0,9%. A 10 ans, les écarts se réduisent mais restent significatifs.

w	Approche comptable		Approche keynésienne (Mésange, 2016)	
	5 ans	10 ans	5 ans	10 ans
Surcroît emploi (milliers)	240	390	60	260
Surcroît de PIB induit (en %)	0,9	1,4	0,0	0,3
Solde des retraites (% du PIB)	0,3	0,5	0,2	0,4
Surcroît de dépenses autres risques (% du PIB)	0,1	0,2	-	-
Surcroît de recettes, hors cotisations retraites (% du PIB)	0,4	0,6	-	-
Soldes toutes APU (% du PIB)	0,6	0,9	0,1	0,4

Données correspondant, dans les 2 cas, à une réforme de décalage de l'âge d'ouverture des droits de 62 à 64 ans, au rythme de 3 mois par génération.

Les effets d'un recul de l'AOD : impact global économies prestations et surcroît de cotisation/PIB

Pour l'instant, on dispose (dossier de presse) d'un bilan financier de la réforme sur le périmètre retraite : effet à 2030 des mesures AOD et durée d'assurance 17,7 Mds – Mesures d'accompagnement 4,8 Mds + Transfert cotisation AT/MP 0,8 Md

Mais :

- 1) dans effet mesures pas de distinction entre effet moins de prestations et effet plus de cotisations retraites (avec hypothèses macro sous jacentes pour les cotisations, cf. 4)
- 2) pas de prise en compte des réactions plausibles des régimes excédentaires notamment AGIRC-ARRCO, du coût de la mesure sur pensions minimales pour une carrière complète sur les retraités actuels.
- 3) bilan financier limité au périmètre retraite alors que la réforme a nécessairement des effets plus larges : dépenses induites hors retraite (invalidité, chômage, RSA...) et ressources supplémentaires hors retraite (autres cotisations, CSG, IR, TVA...)
- 4) pas de quantification des effets macroéconomiques (PIB, Chômage, Salaire, RDB...)

Recul de l'AOD : effets sur le bien être?

Les effets d'un recul de l'AOD : impact sur le bien être

L'appréciation de la pertinence d'un recul de l'AOD ne peut se limiter à ses effets sur le solde retraite, le solde public et ou le PIB.

Elle doit s'apprécier en considérant l'effet sur le bien-être. Or la richesse (les revenus, le PIB) est une composante essentielle du bien être mais celui-ci dépend aussi de la santé et du temps libre/disponible.

A cet égard, un recul de l'AOD aura :

- un effet positif sur les revenus et la richesse : on travaillera plus et donc on « gagnera » plus
- un effet sur la santé délicat à déterminer : controverses académiques sur les effets d'un report de l'âge sur la santé, effets éventuellement différenciés selon les caractéristiques de l'emploi occupé
- un effet négatif sur le temps libre/disponible : on travaillera plus...

Pas de comptabilité du bien être qui permettrait d'établir un bilan. D'ailleurs le bilan bien être dépend pour chacun de la situation (emploi occupé...) et des préférences (travail/revenu vs loisir).

Les effets d'un recul de l'AOD : impact sur le bien être

Mais ce n'est pas parce que l'on ne dispose pas d'une comptabilité du bien être qu'il faut borner la discussion à ce que l'on peut compter (et encore...) : le solde des retraites, le PIB.

Une approche en termes de « valeur » (valeur travail, il faut travailler plus), de résultats économiques au sens restreint (on va gagner plus) devrait être complétée par une approche en termes de bien être (vraie approche économique). Le loisir, le temps libre aux âges élevés (âges où travailler devient, du moins pour certains, plus difficile) procurent du bien être.

« Ce qui compte ne peut pas toujours être compté, ce qui peut être compté ne compte pas toujours » Attribué à Einstein.

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du jeudi 19 janvier 2023 à 13 heures 30

Présents. - M. David Amiel, M. Christian Baptiste, Mme Émilie Bonnivard, M. Mickaël Bouloux, M. Frédéric Cabrolier, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Alma Dufour, Mme Stella Dupont, Mme Marina Ferrari, Mme Félicie Gérard, M. Joël Giraud, M. Alexandre Holroyd, M. Emmanuel Lacresse, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, Mme Karine Lebon, M. Pascal Lecamp, M. Mathieu Lefèvre, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, M. Louis Margueritte, M. Jean-Paul Mattei, M. Kévin Mauvieux, M. Benoit Mournet, Mme Christine Pires Beaune, M. Robin Reda, M. Xavier Roseren, M. Alexandre Sabatou, M. Nicolas Sansu

Excusés. - M. Franck Allisio, M. Karim Ben Cheikh, M. Manuel Bompard, Mme Sophie Errante, M. Michel Sala, M. Philippe Schreck, M. Charles Sitzenstuhl

Assistaient également à la réunion. - M. Éric Alauzet, M. Thibault Bazin, Mme Fanta Berete, Mme Anne Bergantz, M. Elie Califer, Mme Eléonore Caroit, M. Victor Catteau, M. Paul Christophe, M. Hadrien Clouet, Mme Laurence Cristol, M. Pierre Dharréville, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Marc Ferracci, M. Cyrille Isaac-Sibille, Mme Caroline Janvier, Mme Fadila Khattabi, Mme Laure Lavalette, M. Sylvain Maillard, M. Matthieu Marchio, M. Serge Muller, M. Yannick Neuder, Mme Michèle Peyron, M. Sébastien Peytavie, Mme Stéphanie Rist, M. Freddy Sertin, Mme Prisca Thevenot, Mme Annie Vidal