

Retraites: vers l'équilibre en longue période ?

Didier Blanchet

▶ **To cite this version:**

Didier Blanchet. Retraites: vers l'équilibre en longue période ?. 2013. halshs-02527092

HAL Id: halshs-02527092
https://shs.hal.science/halshs-02527092

Submitted on 31 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut des Politiques Publiques

RETRAITES : VERS L'ÉQUILIBRE EN LONGUE PÉRIODE ?

Les notes de l'IPP

n°3

Février 2013

Didier Blanchet

www.ipp.eu



Résumé

Les projections conduites en 2012 par le Conseil d'orientation des retraites (COR) laissent encore apparaître de forts déficits des régimes de retraites à court et moyen terme : leur résorption sera certainement au centre de la réflexion annoncée pour 2013. En revanche, les scénarios médians de ces projections prévoient une situation presque stabilisée à l'horizon 2050-2060. Peut-on en conclure que les problèmes qui restent à traiter ne sont plus que temporaires ?

Un chemin important a effectivement été accompli depuis le début des années 1990, avec des réformes jouant à la fois sur les taux de remplacement et les âges de liquidation. Mais l'équilibre qui en découle reste très sensible aux hypothèses de croissance, en raison des mécanismes retenus pour freiner la part des pensions dans le revenu national. Un recul de 0,3 point du rythme de croissance accroît d'environ un point le ratio entre la masse des retraites et le produit intérieur brut (PIB). Trouver des mécanismes d'équilibrage moins dépendants de la croissance pourrait constituer l'un des chantiers d'une éventuelle réforme structurelle, en sus de l'objectif de simplification d'un système particulièrement fragmenté. ■

- Les projections 2012 du COR laissent apparaître une situation des retraites encore préoccupante à court et moyen terme mais proche de la stabilisation à long terme.
- Ceci atteste que les réformes déjà conduites devraient avoir un impact significatif, une fois achevée leur montée en régime.
- Mais les résultats restent très sensibles aux scénarios de croissance.
- De nouvelles règles restent à élaborer pour réduire cette dépendance à une croissance très incertaine.

L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST.
L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

CREST Centre de Recherche en Économie et Statistique
www.crest.fr

PSE PARIS SCHOOL OF ECONOMICS ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS
www.parisschoolofeconomics.eu

Les projections du Conseil d'orientation des retraites font référence pour le pilotage des réformes des retraites. Leur dernière version a été livrée en décembre 2012. Comment se comparent-elles aux précédentes éditions ? Quel sens donner au nouveau message qu'elles donnent de quasi-stabilisation des dépenses de retraite à long terme ?
Cette note resitue ce nouvel exercice par rapport aux quatre exercices précédents, conduits en 2001, 2006, 2007 et 2010. Elle rappelle comment les réformes ont affecté les résultats de ces projections, et leur interaction avec les révisions successives des hypothèses démographiques et économiques. Elle discute l'un des points qui restent problématiques pour la recherche d'une solution pérenne au problème de l'équilibre des caisses de retraite, celui de la dépendance aux hypothèses de croissance.

De nouvelles projections

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a publié fin 2012 le résultat d'un nouvel exercice de projection, le cinquième depuis sa création en 2000. Les commentaires suscités par cette publication ont souvent mis en avant l'ampleur des problèmes financiers qui restent à gérer à court ou moyen terme. Le déficit affiché pour 2011 était de 14 milliards d'euros, soit 0,7% du PIB. En 2020, il serait compris entre 20,8 à 24,9 milliards d'euros, soit entre 0,9 et 1,1% du PIB prévu pour cette date. Ces chiffres ont pu être interprétés comme nouvelle preuve de ce que, d'une projection à l'autre, le problème des retraites s'avère à chaque fois plus lourd malgré les réformes effectuées.

Pour autant, **si l'on regarde au delà de ce moyen terme, ces nouvelles projections appellent une lecture assez différente**. Leur éventail s'élargit au fur et à mesure que l'horizon s'éloigne (figure 1.D) car le conseil a choisi de fortement diversifier ses scénarios. Mais le scénario médian ne montre aucune détérioration supplémentaire à long terme, avec un déficit qui recule même à 0,6 point de PIB en 2060 et un ratio retraites/PIB lui aussi en léger repli : 13,5% du PIB contre 13,8% aujourd'hui. Les variantes se répartissent autour de ce scénario médian, avec des cas de figure où le système devient même excédentaire: un scénario « a' », certes très optimiste, conduit ainsi à un excédent à long terme de 0,5 point de PIB pour une part des retraites dans le PIB ramenée à 12,4%.

Sur le long terme, le message est donc devenu assez éloigné de la réputation de catastrophisme souvent associée aux projections de retraite. Ceci conduit à plusieurs questions. La première est de se demander si l'ampleur du problème n'avait pas été surestimée à l'origine, par exemple par pessimisme excessif des projections démographiques. A cette question, la réponse est simple : d'un exercice à l'autre, les hypothèses démographiques ont certes évolué – on va y revenir – mais l'amélioration des perspectives financières tient avant tout à la mise en place des réformes. L'ensemble de la période a été rythmé par trois grandes réformes des régimes de base, en 1993, 2003 et 2010, et par des réformes ou évolutions régulières des paramètres des régimes spéciaux ou des régimes complémentaires (voir encadré 1). La question est donc avant tout de savoir de quelle manière ont joué ces réformes. Quelles sont aujourd'hui les marges d'incertitudes sur leur efficacité? Quels sont les points qui restent à traiter ?

« […] l'amélioration des perspectives financières tient avant tout à la mise en place des réformes »

Encadré 1: un bref rappel des réformes

La réforme des retraites de 1993 a été la première grande réforme du système de retraite ayant cherché à l'adapter aux évolutions démographiques attendues à partir des années 2000. Elle a concerné le régime de base des salariés du privé et les régimes assimilés, avec un premier durcissement des conditions d'accès à la retraite à taux plein et, surtout, des mesures visant à freiner la progression relative du niveau des pensions : le passage à un calcul de la retraite sur la base des 25 meilleures salaires passés, uniquement revalorisés sur les prix, au lieu des 10 meilleurs salaires revalorisés en fonction de la croissance économique. Les deux autres réformes du régime général ont également concerné les régimes de la fonction publique. Celle de 2003 a aligné les conditions d'accès au taux plein dans les secteurs public et privé et programmé un durcissement parallèle de ces conditions dans ces deux secteurs au rythme des progrès de l'espérance de vie, au moins jusqu'en 2020. Celle de 2010 a relevé de deux ans l'âge minimum d'ouverture des droits et l'âge d'annulation de la décote.

Dans les régimes complémentaires Arrco et Agirc des salariés du privé, la recherche de l'équilibre financier est passée par la négociation d'accords successifs. Dans ces régimes, les principaux outils de pilotage sont le taux de cotisation et les valeurs de service et d'achat des points de retraite. Le ratio de ces deux valeurs détermine le rendement du régime. Une façon de faire décroitre ce rendement est d'indexer la valeur d'achat des points sur les salaires et leur valeur de service sur les prix. Les principaux accords ont concerné l'Arrco en 1993, l'Agirc en 1994 et 1996, puis l'ensemble Agirc-Arrco en 2003, 2008 et 2011.

Enfin, les régimes spéciaux ont fait été réformés en 2007 et le régime complémentaire des agents non titulaires du secteur public (Ircantec) l'a été en 2008.

Retour vers 2001

Les figures 1.A à 1.D récapitulent les principaux résultats des projections conduites par le COR depuis sa création, en retenant comme indicateur le ratio retraites/PIB. Les hypothèses les plus importantes de ces projections sont résumées dans le tableau 1.

Commençons par revenir sur le diagnostic de 2001. Le premier exercice de projection du COR permettait de reconstituer ce qu'aurait été l'évolution de la part des retraites dans le PIB en l'absence de toute réforme ou, plus précisément, dans un scénario de statu quo préservant à la fois l'âge de la retraite et le ratio entre pension moyenne nette et salaire moyen net. Il s'agit de la courbe supérieure de la figure 1.A. D'une valeur initiale de 12% du PIB en 2001, la part des retraites aurait été amenée à augmenter jusque vers 18,5% du PIB à l'horizon 2040 qui avait alors été choisi comme horizon terminal des projections.

Ce résultat découlait presqu'exclusivement des perspectives démographiques, à savoir (a) un léger retournement à la baisse de la population d'âge actif mais surtout (b) une très forte croissance du nombre de personnes de 60 ans et plus, sous le double effet de l'allongement de la durée de vie et de l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom. Globalement, l'effet attendu était une multiplication du nombre de retraités par 1,8 à cet horizon de 2050. Maintenir le statu quo face à une telle hausse n'impliquait pas un accroissement aussi marqué du ratio retraites/PIB, en raison d'un effet de compensation : lorsqu'on augmente le taux de prélèvement sur les actifs, on réduit leur revenu net, et donc l'ampleur de la hausse requise pour aligner le niveau de vie net des deux catégories de population.

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

	Scénarios	Fécondité	Solde migratoire	Chômage à long terme / Date de stabilisation	Productivité	Législation (régime de base uniquement)
2001	Référence	1,8	50000	4,5/2010	1,6	Réforme 1993
	Sans réforme					Statu quo avec maintien du niveau de vie relatif des retraités
2006		1,8	50000	4,5/2015	1,8	Réformes 1993 et 2003
2007		1,9	100000	4,5/2015	1,8	Réformes 1993 et 2003
2010	a	1,9	100000	4,5/2020	1,8	Réformes 1993 et 2003
	b			4,5/2020	1,5	
	c			7/2020	1,5	
2012	a'	1,95	100000	4,5/2030	2	Réformes 1993, 2003 et 2010
	a			4,5/2030	1,8	
	b			4,5/2040	1,5	
	c			7/2030	1,3	
	c'			7/2030	1	

Sources : COR, rapports n° 1,3,4, 8 et 11.

Note : Les hypothèses d'espérance de vie ne sont pas reportées, car moins variables d'un scénario à l'autre. La durée d'assurance est supposée augmenter avec l'espérance de vie jusqu'en 2020, ainsi que prévu par la réforme de 2003.

La hausse requise n'en était pas moins substantielle : ce sont 6,5 points de PIB qu'il aurait été nécessaire de trouver pour le financement des retraites. Il y avait bien un problème significatif à traiter, et ce premier rapport du COR montrait quel début de solution y avait apporté la réforme de 1993. Il s'agit du scénario dit « de référence » de ces projections 2001, dans lequel la part des retraites dans le PIB était ramenée à 16,3% en 2040, soit 2,2 points de moins qu'avec le statu quo.

La réforme de 1993 : quels mécanismes ?

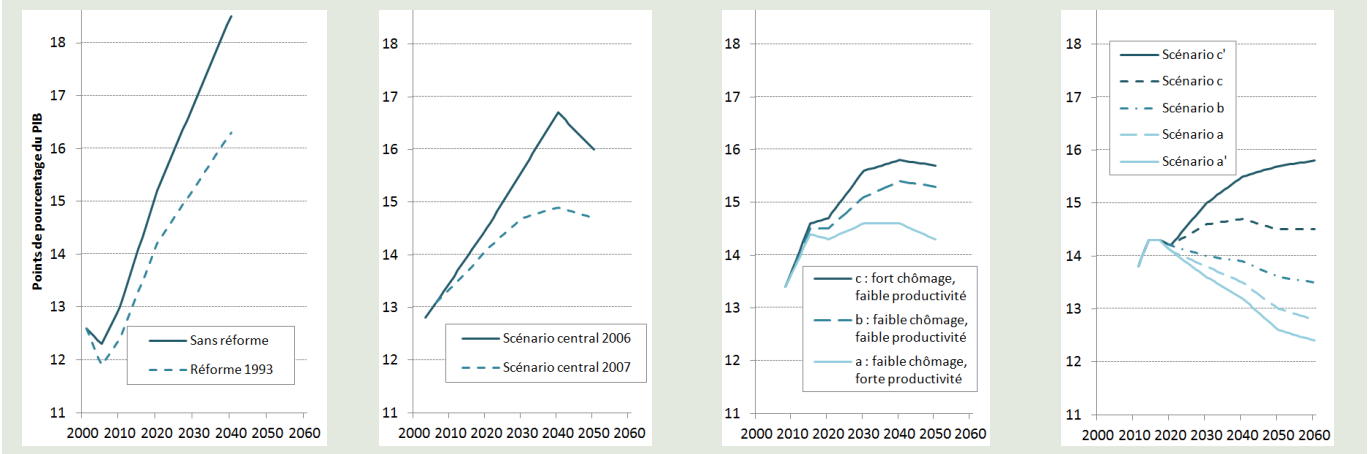
Pour arriver à ce résultat, la réforme de 1993 avait inclus une mesure à forte valeur symbolique, un durcissement de la condition d'accès à la retraite à taux plein dès 60 ans pour l'ensemble des salariés du privé, la faisant passer de 37,5 à 40 années de durée d'assurance. Mais son impact financier était surtout attribuable à une autre mesure, le passage à un calcul de la retraite basé sur les 25 meilleures années de la carrière, et à l'interaction entre cette mesure et une politique amorcée dès la fin des années 1980, l'indexation sur les prix des retraites déjà liquidées et des salaires dits « portés aux comptes ».

Précisons les mécanismes. Les salaires portés aux comptes sont les salaires touchés par l'individu sur l'ensemble de sa carrière, dans la limite du plafond de la sécurité sociale. La retraite est un pourcentage des N meilleurs de ces salaires, après des revalorisations servant à les ramener à l'ordre de grandeur du pouvoir d'achat courant. Jusqu'au milieu des années 1980, cette revalorisation se faisait sur la base de la croissance passée du salaire moyen et les années prises en compte étaient les 10 meilleures. On est passé à la fin des années 1980 à une revalorisation sur la base des prix. La réforme de 1993 a pérennisé ce principe, et a programmé l'allongement progressif du nombre d'années prises en compte, de 10 à 25 ans. Ce processus s'est étalé jusqu'en 2008. Il en résulte un freinage inévitable des pensions, car la moyenne des 25 meilleures années de salaires faiblement revalorisés est nécessairement plus basse que la moyenne des 10 meilleures années bien revalorisées.

« Il en résulte un freinage inévitable des pensions, car la moyenne des 25 meilleures années de salaires faiblement revalorisés est nécessairement plus basse que la moyenne des 10 meilleures années bien revalorisées. »

La modification de la politique d'indexation après liquidation renforce cet effet. On est là aussi passé d'une indexation sur la croissance à une indexation sur les prix. Une fois liquidées, les retraites font du surplace en valeur réelle au lieu d'évoluer comme les salaires. Le pouvoir d'achat du retraité est certes garanti jusqu'à la fin de sa retraite en valeur absolue mais, si celui des actifs continue à progresser, ce retraité recule en position relative dans l'échelle générale des revenus, ce qui contribue à la baisse de la part des retraites dans le PIB.

Figures 1.A à D : projection de la part des retraites dans le PIB selon les projections successives du COR



1.A - Projections 2001 « de référence » et « sans réforme »

1.B - Projections 2006 et 2007

1.C - Projections 2010 : variantes a, b et c

1.D - Projections 2012 : variantes a', a, b, c et c'

Sources : Conseil d'orientation des retraites, rapports n° 1, 3, 4, 8 et 11 Voir Tableau 1. pour les hypothèses de ces projections successives

Tous ces effets sont évidemment très progressifs. En toute rigueur, leur montée en régime ne devrait s'achever qu'au décès des derniers représentants des dernières générations ayant commencé à travailler avant les changements de règles, donc vers 2060. La fin de cette montée en régime est en pratique très plate, mais il faut néanmoins une bonne quarantaine d'années pour que le plus gros des effets soient engrangés. De fait, les deux trajectoires « sans réforme » et «de référence» simulées en 2001 et reportées sur la figure 1.A ne s'écartaient que très progressivement.

Projections 2006-2007 : un long terme qui commence à s'éclaircir, mais un court terme moins favorable que prévu

L'exercice de 2001 a été suivi de deux exercices très rapprochés, en 2006 et 2007. L'un et l'autre ont poussé la projection à l'horizon 2050 et ont intégré les effets de la réforme de 2003 qui, à la différence de celle de 1993, n'a plus cherché à jouer sur les taux de remplacement, mais plutôt sur les âges de liquidation, en poursuivant et en étendant au secteur public le durcissement de la condition de durée de cotisation pour obtenir le taux plein dès l'âge de 60 ans.

Malgré cette réforme, la projection de 2006 n'avait pas fait apparaître une situation beaucoup plus favorable que celle de 2001 (figure 1.B). La comparaison des deux exercices était néanmoins difficile, du fait de la coexistence de plusieurs sources d'écarts : différences d'hypothèses règlementaires et démo-économiques, mais aussi différences de champ et évolution des outils de projection. L'évaluation des effets purs des réformes reste aujourd'hui encore difficile, même si des ordres de grandeur peuvent être fournis (voir encadré 2).

« L'évaluation des effets purs des réformes reste aujourd'hui encore difficile, même si des ordres de grandeur peuvent être fournis »

L'exercice de 2007, en revanche, a fait apparaître des résultats nettement plus favorables, cette fois-ci pour une raison facilement identifiable. Cet exercice de révision avait été un exercice « léger », destiné à alimenter le rendez-vous de 2008, et dont la seule innovation avait été la prise en compte de nouvelles projections démographiques de l'Insee, avec respectivement le passage de 1,8 à 1,9 enfants par femme pour l'hypothèse de fécondité, et le choix d'une hypothèse plus haute pour le solde migratoire net, de 50000 à 100000 personnes par an. Sur la décennie précédente, les flux migratoires avaient oscillé entre ces deux extrêmes, et on a pris depuis le parti d'appuyer la projection sur la borne supérieure plutôt que la borne inférieure de ce cycle, tout en conservant la valeur de 50000 au titre de variante.

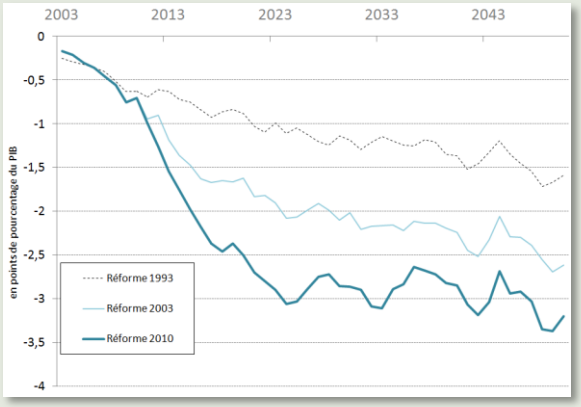
Ces modifications des hypothèses démographiques ont entrainé un changement de message non seulement quantitatif mais aussi qualitatif : avec ces nouveaux chiffres, il n'y avait plus de retournement de tendance de la population en âge de travailler, plutôt une stabilisation. Ceci ne signifiait évidemment pas la fin du vieillissement et du problème des retraites puisque, comme indiqué supra, l'essentiel des diagnostics précédents tenaient à la croissance du nombre de retraités et seulement secondairement à la décroissance du nombre d'actifs. Il n'en reste pas moins que cette révision a tiré la projection dans un sens plus optimiste.

Encadré 2: évaluer l'effet pur des réformes

Les projections réalisées par le COR ne permettent pas l'évaluation des effets purs des réformes à champ et environnement démo-économique donnés. Il s'agit d'exercices complexes, réalisés par synthèse de projections détaillées effectuées au sein des différents organismes de retraite, avec les outils qui leur sont propres. Leur lourdeur conduit à limiter les études de variantes, et on ne dispose donc pas de variantes consistant à reconstituer des trajectoires de dépenses de retraite en l'absence de tout ou partie des réformes déjà effectuées, ce qui serait la bonne manière d'évaluer leur impact propre.

Pour y parvenir, il faut disposer d'outils à la fois suffisamment légers pour permettre de construire des variantes rapides sans les coûts de coordination entre organismes de retraites et suffisamment précis pour rendre compte de l'impact complexe des nombreuses variables sur lesquelles agissent des réformes. Un modèle de ce type est le modèle de microsimulation Destinie de l'Insee. A titre d'illustration, la figure ci-dessous donne une évaluation de l'impact relatif des réformes successives sur la masse des retraites exprimée en points de PIB, d'après Blanchet et Le Minez (2012).

Figure 2 : Impact cumulé des réformes sur le ratio retraites/PIB



Sources : Modèle Destinie, Blanchet et Le Minez, 2012

Cette évaluation étant conduite sur un échantillon de taille réduite, elle est affectée d'une certaine instabilité mais qui n'empêche pas d'avoir une idée des ordres de grandeur. Selon cet exercice, la réforme de 2003 aurait réduit d'environ 1,5 point de PIB la masse des retraites à long terme : on précise qu'il s'agit d'un effet limité aux seules vraies nouveautés de cette réforme, c'est à dire le passage de 37,5 à 40 ans pour l'accès à la retraite au taux plein et le passage des 10 aux 25 meilleures années pour le calcul du salaire de référence. Les effets du passage à l'indexation sur les prix sont supposés jouer en amont, puisque ce passage avait débuté avant la réforme. A ces 1,5 point de réduction, la réforme de 2003 ajoute une nouvelle baisse de 1 point, et autant pour celle de 2010. On note que cette dernière a des effets plus importants à moyen terme qu'à long terme. La raison est le fait qu'elle joue surtout sur l'âge minimum de départ, or l'impact de cette mesure se réduit progressivement au fur et à mesure qu'elle affecte des générations qui, même sans cette réforme, seraient spontanément parties de plus en plus tard, sous l'effet des deux réformes précédentes.

Cette révision dans un sens plus favorable a été d'autant plus remarquable que le point de départ de 2007, lui, était sensiblement plus haut qu'il n'avait été prévu en 2001, à 13 au lieu de 12 points de PIB, en partie en raison de la correction de champ, mais surtout en raison des évolutions économiques intervenues entre temps, beaucoup moins favorables qu'escompté en 2001.

Les projections de 2001 avaient envisagé un taux de chômage de 4,5% dès 2010. Cette hypothèse avait deux raisons d'être. Elle servait à montrer que le problème des retraites se posait même sous des hypothèses d'emploi très optimistes, et elle n'apparaissait pas si spéculative que cela au sortir d'une période où le chômage avait beaucoup régressé. Mais l'éclatement de la bulle internet et le retour à une croissance moins dynamique l'avaient clairement invalidée. Les projections de 2006 et 2007 en avaient pris acte, sans toutefois renoncer à l'hypothèse d'un retour au plein emploi, le repoussant simplement à 2015.

Les exercices 2010 et 2012 : projections par temps de crise

La suite des évènements a de nouveau déçu cet optimisme. En 2007 survient la crise bancaire des subprimes dont les conséquences se diffusent en 2008 à l'ensemble de l'économie mondiale. En fragilisant la situation des finances publiques, elle a précipité le besoin d'une nouvelle réforme, qu'il fallait appuyer sur des projections actualisées. Comme celles de 2007, celles qui ont été produites début 2010 l'ont été sous une forme allégée, sans variantes démographiques mais en proposant trois scénarios de sortie de crise dits a, b et c. Ces scénarios combinaient deux hypothèses de chômage de long terme (4,5% dans le scénario a et 7% dans les scénarios b et c) et deux hypothèses de croissance annuelle de la productivité après effacement des effets de la crise : 1,8% dans les scénarios a et b, et 1,5% dans le scénario c.

Cette mise à jour a surtout fait ressortir des effets de la crise à court et moyen terme. Il s'agit des bosses transitoires du ratio retraites/PIB qui apparaissent sur la figure 1.C. Dans un premier temps, les dépenses de retraite continuent sur leur lancée d'avant crise. La bosse résulte donc d'un effet dénominateur, la flexion du PIB. A plus long terme, tout dépend de la façon dont on sort de la crise. Si on finit par revenir au chômage et au taux de croissance envisagés avant la crise, le résultat de long terme est inchangé. L'effet durable de la crise est au plus une réduction du niveau de PIB, si jamais les années de croissance perdues ne sont jamais rattrapées, mais à ce PIB plus faible finissent par être associées des retraites elles aussi plus faibles. Le ratio retraites/PIB n'est durablement affecté que si la crise marque le début d'une ère de croissance durablement plus faible, comme supposé à l'époque dans les scénarios b et c. La comparaison du scénario a et du scénario b donne une mesure précise de cette sensibilité à l'hypothèse de croissance, puisque l'un et l'autre retiennent par ailleurs la même hypothèse de chômage. Un recul de 0,3 point du rythme de croissance se traduit par un point de plus pour le ratio retraites/PIB.

Cette dépendance se retrouve dans les projections de 2012. Elles intègrent les effets de la réforme de 2010 qui a surtout cherché à agir sur l'âge de la retraite en touchant directement à l'âge d'ouverture des droits, rehaussé de 60 à 62 ans. Pour prendre en compte les effets de cette troisième grande réforme, le COR est revenu à un exercice de projection dit «lourd», mobilisant la plupart des caisses de retraites, et il l'a fait en accroissant encore l'éventail de ses scénarios macroéconomiques, avec des hypothèses de productivité maintenant comprises entre 1 et 2% de croissance annuelle. Les hypothèses de chômage à long terme restent pour leur part égales à 4,5 ou 7%, l'idée d'un maintien indéfini du chômage de masse restant encore difficile à assumer. Mais l'horizon de décrue du chômage a été encore éloigné, avec des stabilisations qui ne surviennent plus avant 2030 ou 2040.

Les résultats de ces nouvelles projections sont ceux que nous avons mentionné en introduction, et ils sont présentés sur la figure 1.D : trois scénarios sur cinq prévoient un reflux de la part des retraites dans le PIB, mais l'écart entre les scénarios extrêmes est important. Entre le scénario pessimiste à 1% de croissance annuelle et le scénario optimiste à 2%, la part des retraites en 2060 varie de 15,8 à 12,4%. Le message serait donc que nous ne sommes pas très loin de l'équilibrage si nous croyons au scénario médian de ces projections, mais avec une marge d'incertitude très importante. D'où vient cette forte sensibilité aux hypothèses de croissance et peut-on rendre les perspectives du système moins sensibles aux aléas macro-économiques ?

Expliquer la sensibilité aux hypothèses de croissance

La dépendance aux hypothèses de croissance s'explique en bonne partie par la façon dont la réforme de 1993 a cherché à réduire la progression des retraites. Comme on l'a indiqué, elle s'est principalement appuyée sur des mécanismes d'indexation sur les prix. Ces mécanismes n'empêchent pas les retraites d'évoluer parallèlement aux salaires à très long terme, mais elles le feront sur un palier d'autant plus bas que le régime de croissance sera soutenu.

« La dépendance aux hypothèses de croissance s'explique en bonne partie par la façon dont la réforme de 1993 a cherché à réduire la progression des retraites »

L'ordre de grandeur de l'effet obtenu peut s'expliquer sommairement de la manière suivante. Considérons que le retraité moyen à la date t est âgé d'environ 75 ans. Le pouvoir d'achat de sa retraite courante a été établi lors de sa liquidation, 10 à 15 ans auparavant, et par référence à ce qu'avait été le pouvoir d'achat de cet individu sur les 25 dernières années de sa carrière, soit en moyenne encore 12,5 ans auparavant. Au total, la retraite moyenne à la date t est ancrée au pouvoir d'achat de la date t-25. C'est cet ancrage qui garantit une évolution parallèle des retraites et des salaires en régime permanent, mais cet ancrage est élastique avec un lien qui est d'autant plus distendu que la croissance est rapide. 25 années de décalage entre trajectoires des retraites et des salaires impliquent des variations de + ou - 25% du ratio retraite/salaire par point de croissance en moins ou en plus. Autour d'une situation de référence où les retraites représentent 13% du PIB, un tel écart sur la retraite moyenne conduit à un écart sur la masse des retraites de 13/4=3,25 point de PIB, ce qui est presqu'exactement le résultat obtenu par le COR.

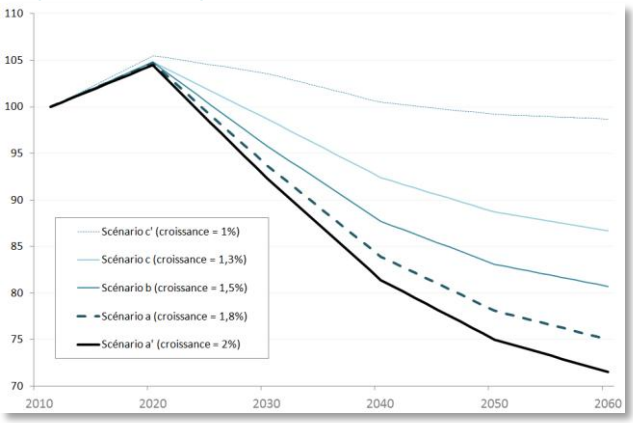
Ce mécanisme n'est cependant pas le seul. Dans les régimes complémentaires, le degré de découplage entre retraites et croissance dépend des hypothèses d'indexation des valeurs d'achat et de service du point. Nous n'avons repris ici que ceux des scénarios où ces valeurs sont toutes deux indexées sur les prix ce qui stabilise à long terme le ratio pension/salaire. Mais d'autres hypothèses d'indexation peuvent creuser fortement l'écart entre retraites et salaires : c'est le cas des scénarios dits "à rendements ARRCO-AGIRC décroissants" où le prix d'achat des points augmente comme les salaires, limitant le nombre de points accumulables par les générations successives de retraités.

« Si l'objectif du minimum vieillesse est de protéger les seniors de la pauvreté et si on retient une définition relative de la pauvreté, c'est l'indexation sur le niveau de vie médian qui devrait plutôt prévaloir »

Les hypothèses d'indexation jouent aussi un rôle important dans la projection du coût du minimum vieillesse, servi par le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le COR le suppose indexé sur les prix. Telle a effectivement été la pratique sur la période récente et la loi ne prévoit pas davantage qu'une telle indexation. **Ceci contribue aussi à l'optimisme des projections financières** : dans le scénario b, le FSV passe d'un déficit courant égal à 0,2 point de PIB à un excédent à long terme de 0,4 point de PIB à long terme, ce résultat découlant aussi de la baisse du chômage, puisque le FSV prend en charge les contributions des chômeurs à l'assurance-vieillesse. Cette hypothèse d'indexation du minimum vieillesse sur les prix pose évidemment question et elle est d'ailleurs présentée par le COR comme très conventionnelle. Si l'objectif du minimum vieillesse est de protéger les seniors de la pauvreté et si on retient une définition relative de la pauvreté, c'est l'indexation sur le niveau de vie médian qui devrait plutôt prévaloir.

La relation entre croissance et niveau relatif des retraites qui résulte de l'ensemble de ces hypothèses est retracée sur la figure 3. En situation de croissance rapide, la retraite moyenne de 2060 aura cédé près de 30% de sa valeur en comparaison du salaire courant. En revanche, le scénario c' de croissance à 1% nous ramène au statu quo sur le pouvoir d'achat relatif des retraités. Et, quel que soit le scénario, on voit apparaître une phase initiale d'amélioration du ratio pension/salaire net, correspondant à la période transitoire où les retraites continuent à suivre leur trajectoire d'avant crise face à des actifs qui subissent le chômage et le freinage des rémunérations. L'amélioration est d'à peu près 5% à l'horizon 2020.

Figure 3 : perspectives du ratio pension moyenne nette/salaire moyen net (base 100 en 2011)



Sources : Conseil d'orientation des retraites 2012

Résumé et interrogations

En résumé, les effets de la croissance sur les perspectives de retraite peuvent se synthétiser de la manière suivante. Un ralentissement conjoncturel joue à l'avantage relatif des retraités. S'il n'est que temporaire, ses effets disparaissent progressivement. Si ce ralentissement ouvre une phase de croissance durablement plus basse, les retraites finiront par fléchir elles aussi, mais, du fait des règles d'indexation, elles fléchiront moins que le niveau de vie des actifs. Le retour à l'équilibre passe ainsi par une croissance suffisamment dynamique, et celle-ci ne résout le problème des retraites que grâce à un décrochement accentué du pouvoir d'achat relatif des retraités.

« Le retour à l'équilibre passe ainsi par une croissance suffisamment dynamique, et celle-ci ne résout le problème des retraites que grâce à un décrochement accentué du pouvoir d'achat relatif des retraités »

De tels résultats conduisent évidemment à s'interroger. Est-il normal de devoir à ce point compter sur la croissance ? Peut-on admettre un comportement contracyclique du pouvoir d'achat relatif des retraités ? A lieu d'avoir un niveau de vie relatif des retraités et des dépenses de retraite très sensibles au taux de croissance et à ses fluctuations, ne vaut-il pas mieux se fixer des normes de référence pour l'un et/ou pour l'autre et prévoir des mécanismes d'équilibrage évitant de trop diverger de ces cibles ? Ceci peut-il se faire dans le cadre des systèmes existants ou faut-il passer par une remise à plat plus globale du système, incluant aussi une réflexion sur la juste indexation des minima de pension ?

Il n'est pas sûr que le rendez-vous de 2013 puisse déboucher sur une réponse d'ensemble à ces questions qui sont assez complexes, mais ce sera déjà un point positif s'il aide à bien les faire partager.

Référence

- Blanchet, D. et Le Minez, S. (2012) « Joint macro/micro estimates of accrued-to-date pension liabilities : an application to French reforms », Document de travail Insee-DESE, n° G2012-14.
- Conseil d'orientation des retraites (2001, 2006, 2007, 2010, 2012) Rapports n° 1, 3, 4, 8 et 11, La Documentation Française.

Auteur

Didier Blanchet est chercheur affilié au CREST et chercheur associé à la Chaire Transitions Démographiques/Transitions Economiques de la Fondation du Risque.