

# Le rapport du Conseil d'orientation des retraites

## Comptabilité institutionnelle versus comptabilité économique

**Les projections démographiques à très long terme (2070) publiées par l'INSEE en novembre 2016 attiraient l'attention sur le vieillissement de la France<sup>1</sup>. Elles ont nourri les travaux du COR, dont le récent rapport annuel (qui va servir de base aux recommandations du Comité de suivi des retraites) fournit de nouvelles projections financières, plus alarmantes que les précédentes<sup>2</sup>. Malheureusement, le COR a été conçu pour pratiquer exclusivement une comptabilité institutionnelle, alors qu'une comptabilité économique serait nécessaire pour éclairer utilement les décisions des pouvoirs publics.**

### Les deux types de comptabilité

La comptabilité nationale, pratiquée en France par l'INSEE et dans de nombreux pays par des instituts de statistiques, est principalement une comptabilité économique. Elle s'efforce de produire des données susceptibles d'éclairer le fonctionnement de l'économie, alors que la comptabilité institutionnelle s'attache aux dépenses et recettes, aux créances et aux dettes, de certaines entités juridiques : telle caisse de retraites (ou tel ensemble de caisses) équilibre-t-elle ou non ses sorties par ses entrées, sans se préoccuper du fait que d'autres institutions et mécanismes interviennent dans les échanges intergénérationnels ? Ceux-ci constituant la base réelle des retraites par répartition, une comptabilité économique chercherait à préciser les échanges entre générations successives, dont les retraites ne sont qu'une composante.

Le COR limite ainsi ses investigations aux pensions de retraite. Pour passer d'une comptabilité institutionnelle à une comptabilité économique, il faudrait prendre également en considération l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) et surtout la portion des

dépenses d'assurance maladie, payée par les actifs qui bénéficie aux retraités.

Si l'on s'intéresse aux échanges intergénérationnels, par exemple dans le but de les rendre plus équitables, il ne suffit pas de s'intéresser aux retraites par répartition : une situation dans laquelle les retraités devraient payer eux-mêmes des primes d'assurance suffisantes pour couvrir leurs besoins de soins médicaux et de nursing pour personnes dépendantes est très différente d'une autre dans laquelle, grâce aux contributions des actifs, ils contribuent peu à ce financement.

L'APA est versée par les départements à environ 1,2 million de personnes âgées, dont la moitié très âgées (85 ans et plus). En 2016, la dépense d'APA s'est élevée à 6 Md€ ; la plus grosse partie de cette somme constitue un transfert des actifs aux personnes âgées qu'il aurait été nécessaire de prendre en compte, si le COR était chargé d'étudier une réalité économique, la prise en charge des personnes âgées par les actifs au titre de la protection sociale. Le budget de l'APA ne représente, certes, que 2 % de celui des pensions de retraite, mais il est en progression beaucoup plus rapide (il était seulement de 4,2 Md€ en 2006, et la progression de 2015 à 2016 atteint 7,75 %). Le nombre de personnes âgées de 85 ans et plus prévu par les démographes incite à ne pas négliger l'APA, quand on veut s'intéresser à l'avenir.

Pour l'assurance maladie, selon les travaux du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance



Par Jacques Bichot,  
Economiste,  
professeur émérite  
à l'université Lyon 3

maladie, la moyenne des dépenses de soins "présentées au remboursement", base 1 pour les jeunes (0 à 25 ans), passe aux environs de 2 pour la partie de la population âgée de 25 à 62 ans, et aux environs de 4 pour les plus de 62 ans. Face à cela, les pensions des régimes de base ne supportent aucune cotisation maladie, celles des régimes complémentaires ont droit au taux quasiment symbolique de 1 %, et la CSG n'est prélevée au taux de 6,6 % que sur les pensions assez conséquentes. Le plus gros de la prise en charge des soins aux retraités par l'assurance maladie est donc financé par les cotisations maladie et la CSG des actifs<sup>3</sup>. Majorer les pensions et les cotisations qu'elles supportent de façon à ce que ces dernières financent totalement l'assurance maladie des retraités ne changerait rien en ce qui concerne la comptabilité économique, mais bouleverserait la comptabilité institutionnelle et obligerait le COR à établir ses rapports sur des bases fort différentes - et plus réalistes.

### Le financement des retraites

Pour l'année 2016, le COR estime les dépenses du système de retraites par répartition à 310,7 Md€ (hors produits et charges financières et opérations sur provisions), et ses recettes à 306,7 Md€.

#### Structure de financement du système de retraite

Année	2004	2010	2016
Cotisations	80 %	76 %	77 %
Impôts et Taxes Affectés	7 %	9 %	12 %
Transferts	9 %	5 %	6 %
Subventions d'équilibre	2 %	2 %	2 %
Produits de gestion	1 %	1 %	1 %
Besoin de financement	1 %	6 %	2 %

### Notes

1. V. J. Bichot, "Retraites et nouvelles projections démographiques", RFC n° 505, janvier 2017, p. 60.

2. COR, Rapport annuel, juin 2017, 211 p., disponible sur le site du COR.

3. L'état embryonnaire de la comptabilité économique française ne permet hélas pas d'être beaucoup plus précis.

La ventilation des dépenses ne retient pas l'attention du COR, en dépit de l'intérêt qu'il y aurait à se pencher sur les frais d'administration. Celle des recettes est fournie par le tableau, tiré du rapport du COR en se limitant aux années 2004, 2010 et 2016.

Ce tableau suffit pour comprendre que la notion d'équilibre des comptes du système utilisée par le COR est purement institutionnelle, dépourvue de signification économique : le recours important aux ITAF (impôts et taxes affectés), aux subventions d'équilibre et aux transferts crée un système de vases communicants entre les comptes du système de retraites, de l'État et de divers organismes sociaux (principalement les CAF et l'Assurance chômage) qui permet de faire apparaître les déficits ou les excédents, si d'aventure il y en avait, là où le veulent les pouvoirs publics.

Par exemple, la mise à la charge de la branche famille de certaines dispositions familiales relatives aux pensions transfère une part du déficit des retraites à une branche qu'il est plus aisé de ramener à l'équilibre, du fait que le nombre des enfants n'augmente pas comme celui des retraités, quand elle présente un déficit. L'étiquette « non contributives » affichée par les pouvoirs publics sur les dispositions familiales en matière de pensions est typique du grand écart qui peut être créé entre la réalité économique (en l'espèce résumée par une formule d'Alfred Sauvy : « nous ne préparons pas nos retraites par nos cotisations, mais par nos enfants ») et la fiction juridique (le droit à pension future est causé juridiquement par le versement de cotisations vieillesse qui, transmises immédiatement aux retraités, ne servent en rien à préparer ces pensions futures).

Autre exemple, le déclin du pourcentage occupé dans le tableau par le poste «cotisations» a été enrayé par la décision de transformer comptablement en cotisations employeur, ce qui était auparavant une dotation budgétaire de l'État au régime de ses fonctionnaires. Les taux de cotisation employeur (126,07 % pour les militaires et 74,28 % pour les fonctionnaires civils) montrent que la fiction juridique est loin de la réalité économique. Si l'unification des trois douzaines de régimes français de retraites par répartition, au programme du président de la République, est menée à bien, de tels écarts entre le droit et les faits pourront difficilement perdurer.

## La progression probable des dépenses

Le rapport du COR a généré des interprétations journalistiques inquiétantes : selon les

nouvelles projections, l'équilibre du système serait remis aux calendes. Or, comme il vient d'être vu, les recettes sont d'ores et déjà pour environ 20 % des transferts en provenance d'autres organismes dont certains, à commencer par l'État, sont eux-mêmes en déséquilibre financier ; le déficit en comptabilité institutionnelle a donc une signification très limitée, car la tuyauterie qui crée un système de vases communicants entre différents organismes peut être modifiée de façon à faire apparaître déficits ou excédents là où cela est jugé politiquement souhaitable. Le véritable intérêt du rapport du COR est de donner des indications – certes fragiles, mais raisonnables – sur la progression probable des dépenses, car celles-ci, à la différence des recettes, ont une réelle signification économique.

Ces dépenses du système français de retraites par répartition, indique le COR, ont progressé entre 2002 et 2013 de 11,6 à 14,1 points de PIB. Ensuite, une légère diminution les a ramenées à 13,8 points de PIB en 2016. Bien que ces données laissent de côté l'APA et les dépenses de l'assurance maladie générées par les retraités qui devraient leur être ajoutées pour disposer d'un tableau économique moins incomplet, nous avons là du solide. Les projections de dépenses sont donc intéressantes, à la différence des projections de résultats financiers. Elles sont basées sur des scénarii. La variable la plus importante aux yeux du COR étant le taux de progression de la productivité du travail, le rapport de ce Conseil se réfère à chacun des 4 principaux scénarii en le désignant par la valeur choisie pour ce taux : 1 %, 1,3 %, 1,5 % ou 1,8 %.

Aucun de ces scénarios ne conduit à des dépenses catastrophiques. À l'horizon 2070, le scénario le plus favorable (productivité en hausse de 1,8 % par an) ramènerait la dépense à 11,7 %, et seul le «scénario 1 %» conduirait à faire augmenter les dépenses, en pourcentage du PIB, à 14,5 %.

2070 est un horizon lointain pour lequel les résultats dépendent fortement d'évolutions démographiques dont nous ignorons ce qu'elles seront. L'horizon 2030 pour lequel les hypothèses de fécondité ne jouent pas (puisque tous les travailleurs de 2030 sont venus au monde avant 2017), est moins imprévisible. Les dépenses de retraite se situeraient alors entre 13,5 points de PIB (scénario 1,8 %) et 14,1 points (scénario 1 %) : nous sommes loin des catastrophes que certains média ont annoncées à grands cris, en se basant sur les résultats d'une comptabilité purement institutionnelle.

## Alerte sur le niveau de vie relatif des retraités

Il existe cependant pour les futurs retraités et pour les retraités actuels ayant encore une assez grande espérance de vie, une raison de ne pas voir l'avenir en rose : ces projections reposent sur l'hypothèse selon laquelle les pensions et les salaires portés en compte continueraient à être indexés sur les prix. Les rémunérations d'activité, elles, étant censées suivre l'évolution de la productivité, la situation relative des retraités par rapport aux actifs se dégrade dans les projections, et cela d'autant plus que les gains de productivité seront élevés. La leçon intéressante fournie implicitement par le rapport du COR est donc qu'en l'absence de hausse conséquente de l'âge moyen de départ à la retraite, chacun devra choisir entre travailler jusqu'à un âge plus avancé ou se résigner à subir une certaine chute de niveau de vie relatif.

La question est de savoir si la décision doit être prise, pour toute la population, par les pouvoirs publics, ou personnellement par chaque assuré social. Si, conformément aux principes de liberté et de subsidiarité, la seconde option est retenue, il faudra procéder à une réforme d'envergure. Ce pourrait être le passage à un régime unique de type suédois, comme le nouveau président de la République l'a préconisé durant sa campagne, ou une réforme plus ambitieuse, combinant l'unification des régimes et un changement radical des règles d'attribution des droits à pension qui seraient désormais basés sur les contributions apportées à l'investissement dans la jeunesse, de façon à ce que l'organisation juridique des retraites par répartition devienne cohérente avec leur fonctionnement économique. Dans les deux cas, l'assuré social sera clairement placé face à ses responsabilités : liquider à un âge précoce une pension modeste qu'il percevra longtemps, ou attendre davantage pour bénéficier pendant moins longtemps d'une pension plus conséquente. L'impératif de neutralité actuarielle, instrument technique et juridique qui permet de combiner la liberté de choix de chacun, la gouvernabilité du système et l'équité, sera incontournable. ■

### Pour aller plus loin

Jacques Bichot, *La retraite en liberté*, éd. du Cherche-midi, 2017.

Cour des comptes, rapport sécurité sociale, Sept. 2010, chap. *Les compensations inter-régimes*.