Équilibre des régimes de retraite et transition démographique

Didier Blanchet

Rencontres CAVP – 5 avril 2018

Plan

Retraites et transition démographique en France

- La nouvelle donne démographique
- Comment les réformes passées y ont répondu
- Les problèmes qu'elles ont créés ou pas résolus

Contraintes et options pour une réforme structurelle

- Focus sur la question du pilotage : les cas des comptes notionnels et du système par points
- Autres questions

Retraites et transition démographique : retour sur les réformes passées

Quel était le problème ?

- Début des années 1990 : poste vieillesse survie = 11,5 % du PIB, prévision d'une augmentation à 18-20 % en 2050.

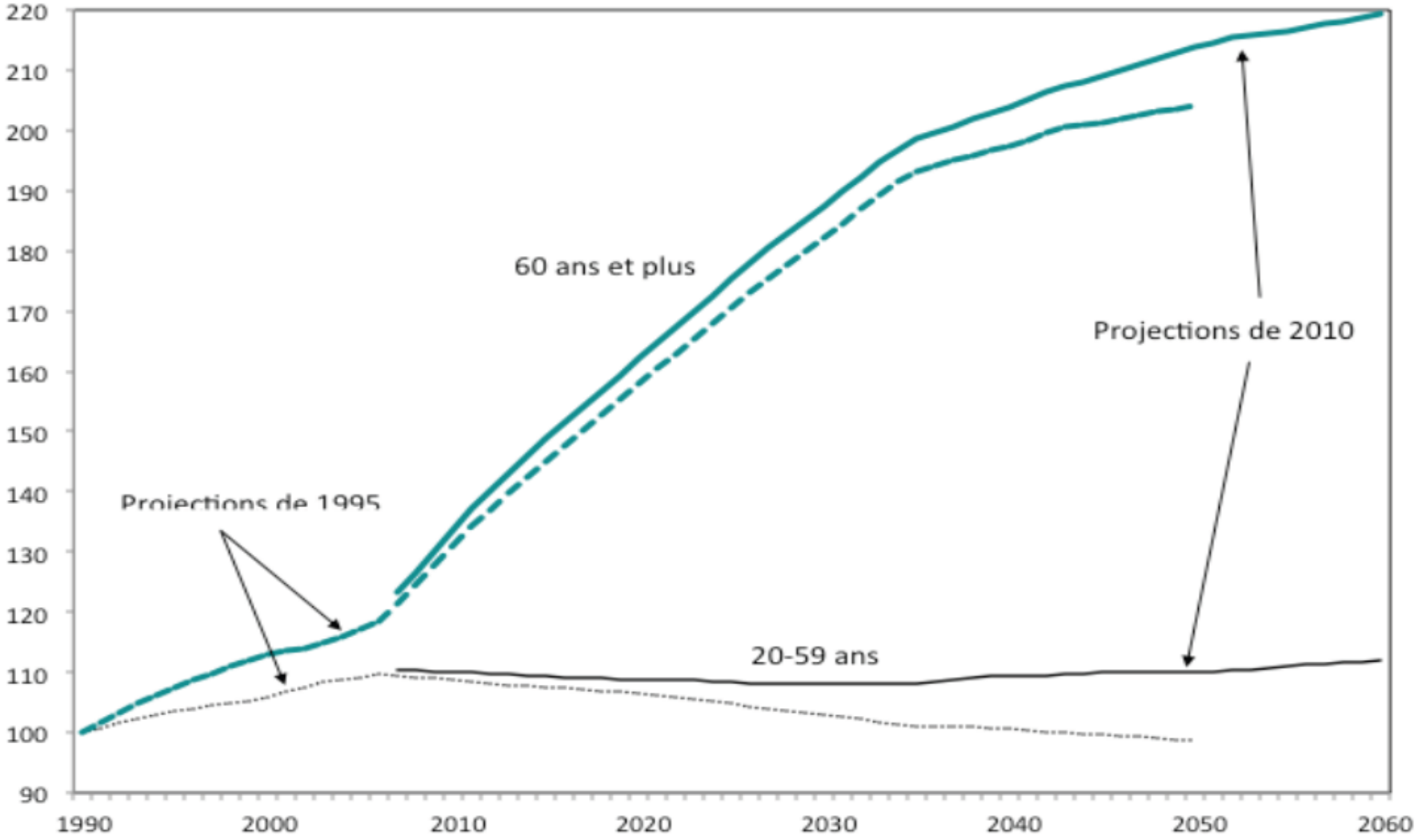
- Mais nécessité d'une réforme des retraites souvent mise en doute, avec deux types d'arguments :
  - un vieillissement présenté comme très incertain ou évitable,
  - l'idée que la croissance économique suffirait à tout résoudre.

- Bref retour sur ces deux arguments…

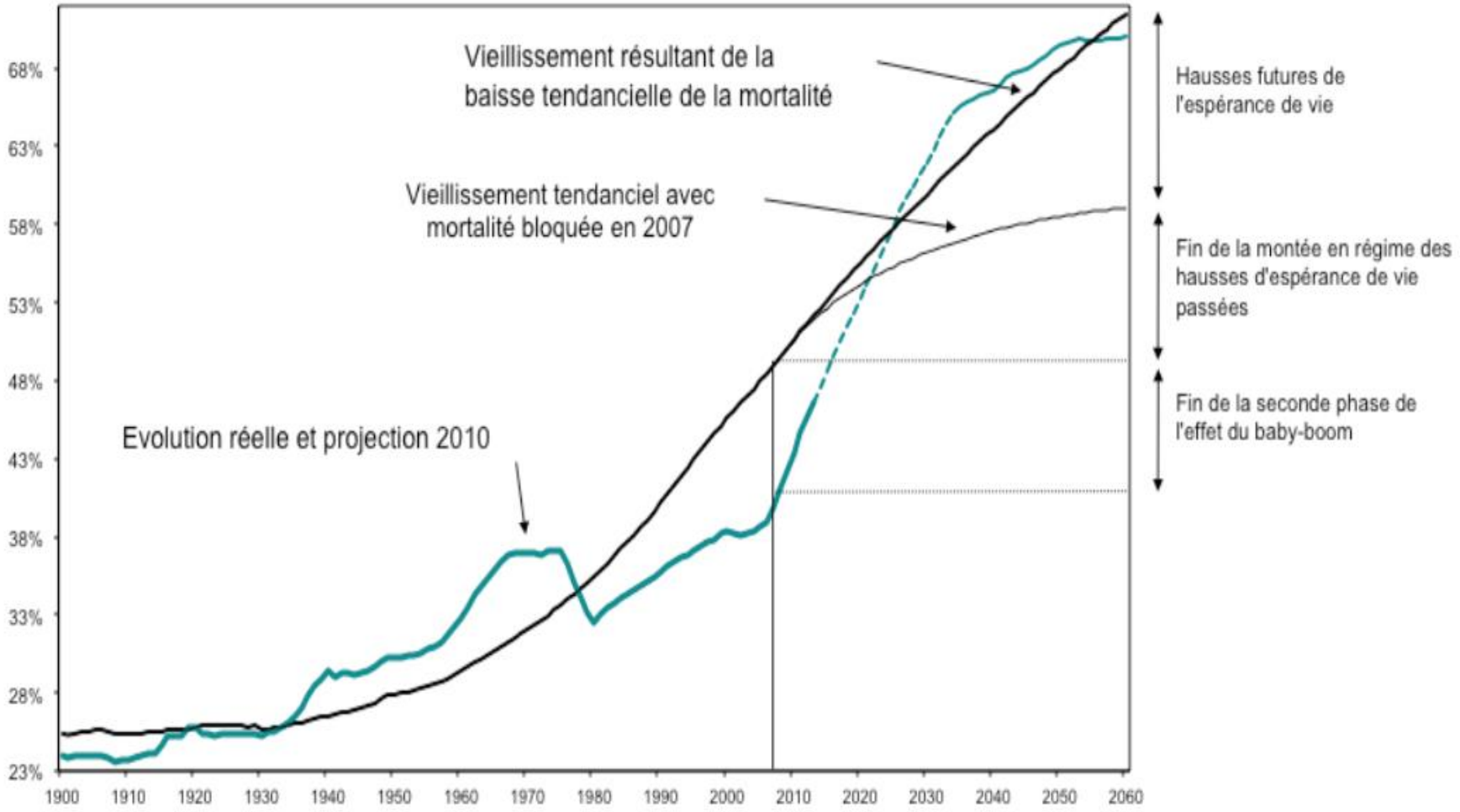
Les sources du vieillissement

- À l'époque, forte focalisation sur la question du niveau de la fécondité :
  - sa remontée ou une politique migratoire plus active semblaient être les clés du problème,
  - mais ceci n'était vrai que pour la part du vieillissement dite « par le bas », due au non-renouvellement des générations…
  - …qui est marginale en France.
- Plutôt un problème de vieillissement « par le haut », avec deux sous-composantes :
  - un phénomène tendanciel, l'allongement de la durée de vie,
  - l'effet baby-boom, qui, contrairement à une autre idée reçue n'est pas un effet en bosse mais un effet en « V »,
    - il a d'abord contrebalancé les effets de l'accroissement de la longévité, ce qui a été mis à profit pour développer le système de retraites,
    - mais ceci ne pouvait avoir qu'un temps : le fait de vivre plus longtemps doit tôt ou tard se traduire dans la pyramide des âges, sauf à imaginer un baby-boom permanent et la croissance démographique indéfinie qui irait avec.

Vieillissement par le haut plutôt que par le bas



Hausse du ratio 60 et +/20-59 : la combinaison de la tendance et du « V »



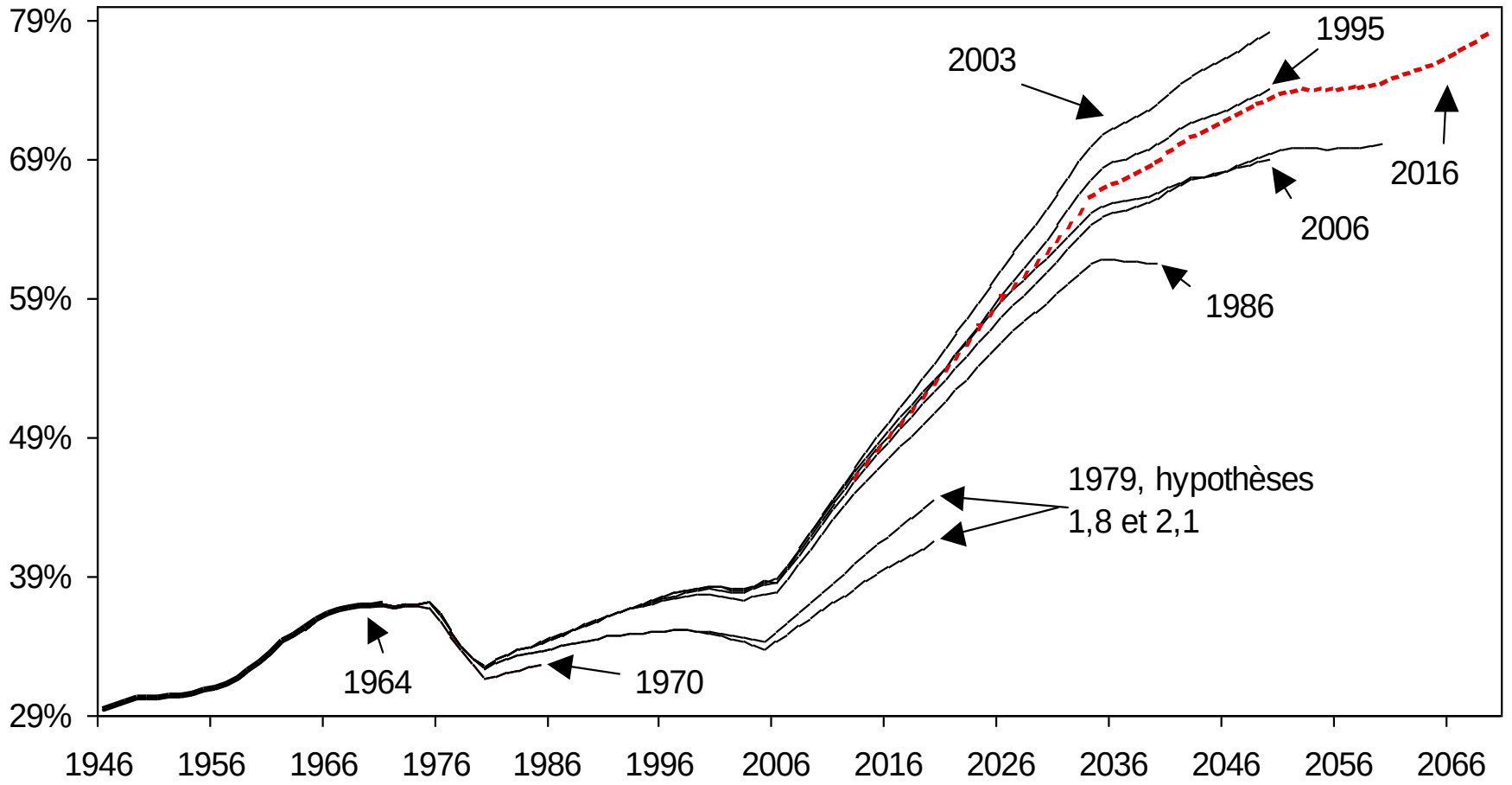
Un vieillissement qui est donc inéluctable, mais d'ampleur néanmoins incertaine

- L'effet baby-boom est inscrit dans la pyramide des âges, et les effets encore à venir des hausses d'espérance de vie passées sont inéluctables.

- Mais une incertitude quantitative demeure :
  - même si fécondité et flux migratoires ne sont pas de nature à inverser la tendance, ils peuvent en affecter l'ampleur, à la hausse comme à la baisse,
  - et on ne sait pas à quel rythme l'espérance de vie va continuer à progresser.

- C'est une problématique à prendre en compte dans le débat sur le pilotage.

Incertitude : retour sur les prévisions Insee du ratio 60+/20-59



Retraite et croissance économique

- Là aussi, des malentendus.

- Idée qu'une multiplication par deux du ratio retraités/actifs n'est pas un problème si la productivité de ces actifs est elle aussi multipliée par deux :
  - ceci n'est vrai que par rapport à des objectifs de niveau de vie absolu,
  - or ce qui est en débat sont des grandeurs relatives : taux de cotisation, pouvoir d'achat relatif des retraités,
  - nécessité d'arbitrer entre hausse du premier et baisse du second.

- Face à ce problème, la croissance de la productivité a certes des effets facilitateurs…
  - il est plus facile d'augmenter les cotisations ou de faire décrocher les pensions quand la croissance est rapide.

- …mais les ajustements requis sont les mêmes quel que soit le niveau de cette productivité.

Au total, un problème simple à formuler mais pas de solution indolore

- Le vieillissement fait évoluer le « triangle » de la répartition
  - Nécessité d'un arbitrage entre hausse du taux d'effort, baisse du niveau relatif des retraites et hausse de l'âge auquel est prise cette retraite.
  - Objectivé par « l'abaque » du COR.
- Une solution « hors triangle » : la capitalisation
  - A beaucoup été au centre du débat dans les années 1990.
  - Mais faussement « hors triangle », car nécessite elle aussi un effort supplémentaire de financement.
  - Le seul avantage est la possibilité d'un rendement plus élevé sur cette forme d'effort… mais lui aussi incertain.

➜ On se concentre ici sur les ajustements au sein de la répartition

Quelle trajectoire dans le triangle ?

- Vu l'ampleur du problème, il était prévisible qu'il faudrait jouer sur les trois leviers.

- C'est bien ce qui a été fait :
  - dans un premier temps, les dépenses ont continué à progresser en part de PIB, maintenant de l'ordre de 14,5 %,
  - mais, dans les scénarios médians du COR, cette part ne devrait plus guère évoluer, le relais étant pris par :
    - une hausse de l'âge moyen de liquidation, de l'ordre de 64-65 ans à terme,
    - une dégradation du niveau de vie relatif des retraités d'environ 20 %.

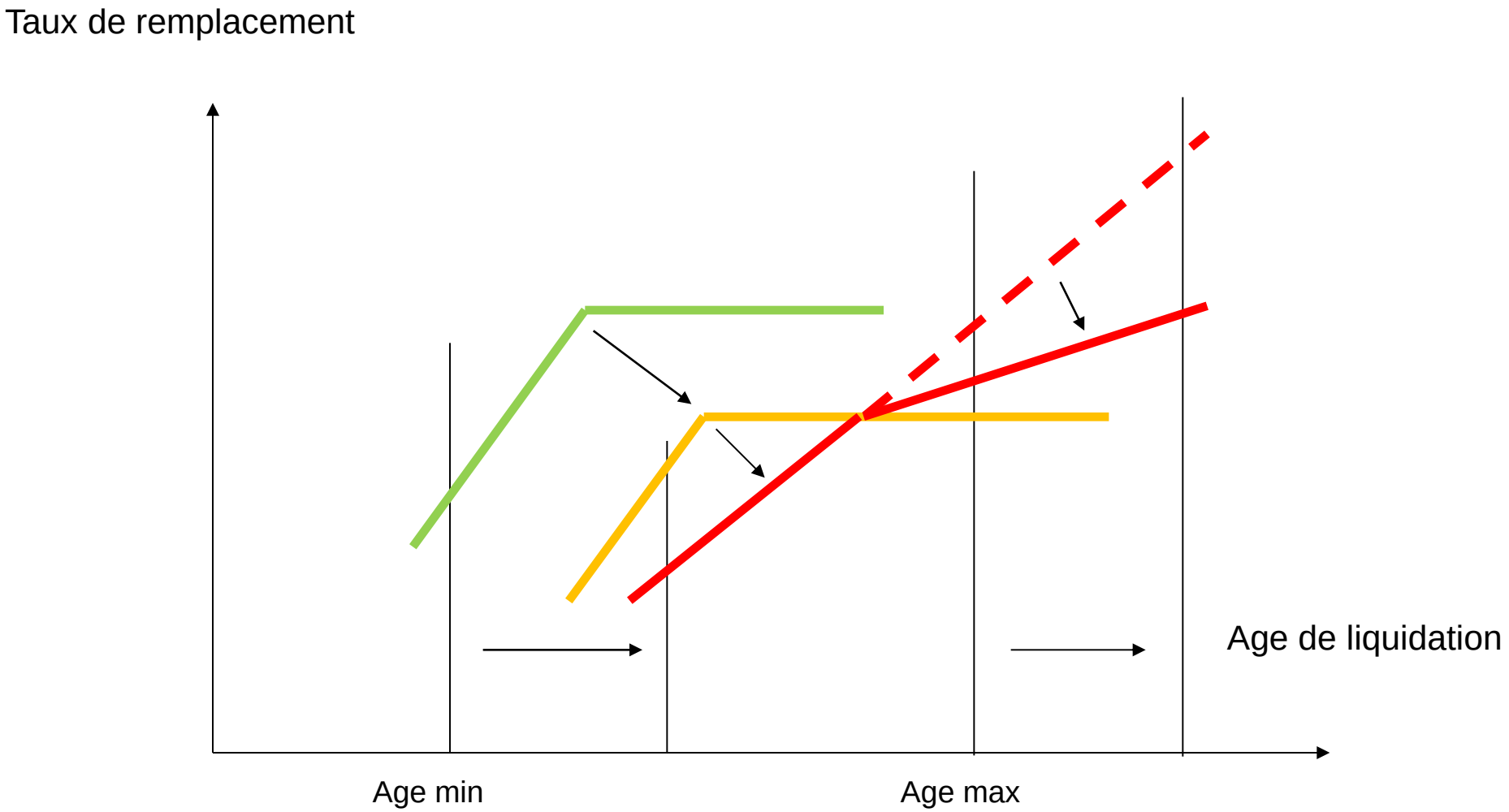
- Comment y est-on parvenu et pourquoi vouloir réformer à nouveau ?

Les réformes passées : quels leviers ? (1)

➜ En matière d'âge de la retraite, mobilisation de :

- La condition de durée pour le taux plein : de 37,5 ans à 40, puis à terme 43 ans :
  - à des rythmes initialement différents dans le public et le privé,
  - réformes de 1993, 2003, 2014.
- Les règles de bonification ou de pénalisation de part et d'autre de ce taux plein, réforme de 2003 :
  - mais avec des effets ambigus : la « neutralité actuarielle » n'est pas nécessairement un facteur de freinage des dépenses.
- La fenêtre âge minimal/âge maximal : de 60-65 à 62-67 avec la réforme de 2010
- Des mesures connexes, tout aussi importantes :
  - modifications du droit du travail, âge de la mise à la retraite d'office porté à 70 ans.
  - une gestion plus restrictive des dispositifs de départ anticipé.

Le lien entre l'âge et le niveau de la pension: impact des réformes successives



Les réformes passées : quels leviers ? (2)

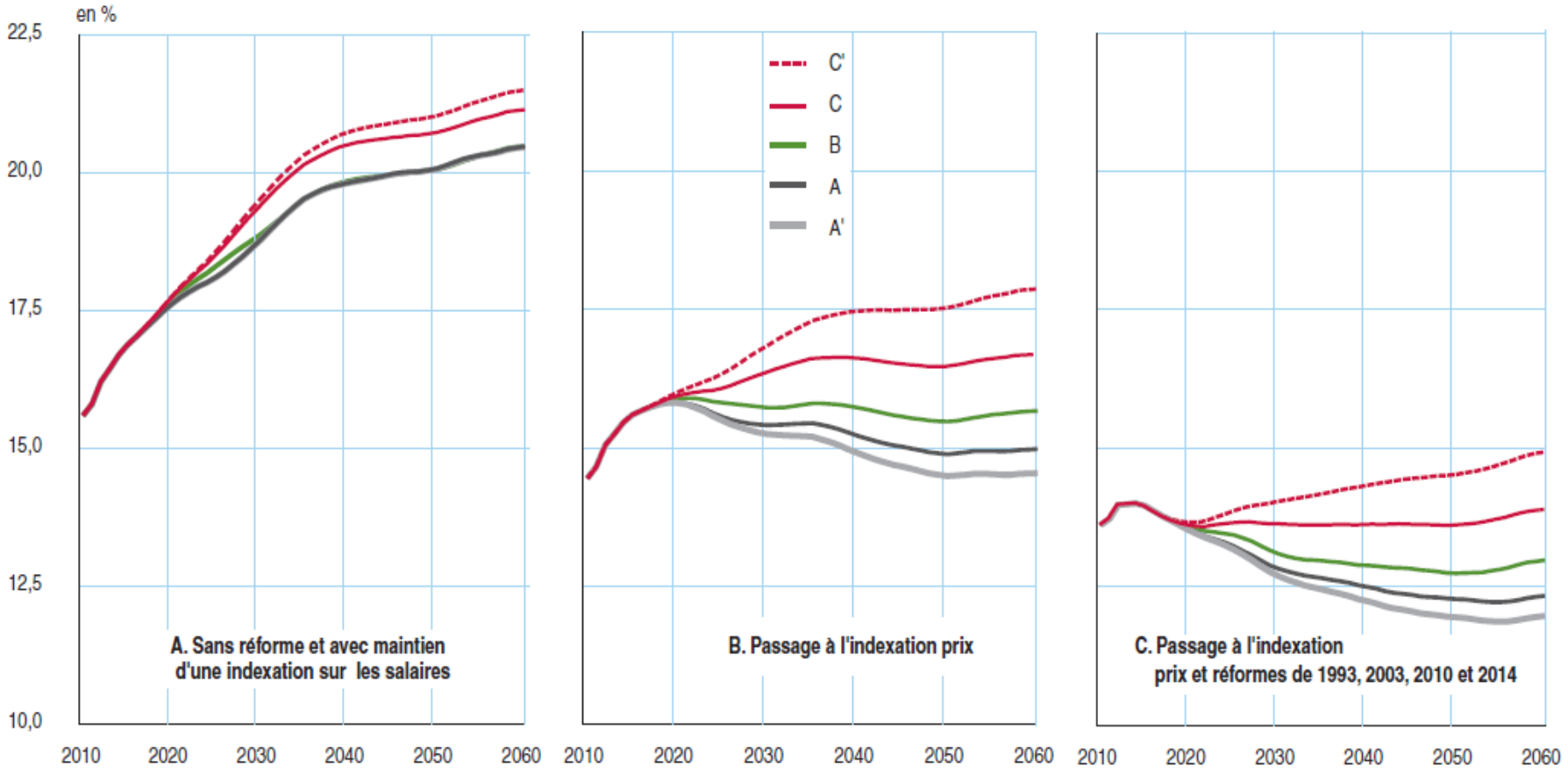
➜ En matière de niveau de vie relatif des retraités :

- Le plus gros avait été fait, silencieusement, dès la fin des années 1980 :
  - avec le glissement vers des revalorisations prix plutôt que salaires,
  - tant pour les salaires portés aux comptes que pour les pensions en cours de service.
- Politique pérennisée par la réforme de 1993, avec des effets renforcés par le passage à un calcul sur les 25 plutôt que 10 meilleures années :
  - une pension calculée sur les 25 meilleures années revalorisées a minima est forcément plus faible que si calculée sur les 10 meilleures, bien revalorisées.
- Des mesures équivalentes dans les régimes complémentaires par points, avec des actions portant alternativement sur la valeur de service et la valeur d'achat des points.
- Dans la fonction publique, une action apparemment limitée à la revalorisation sur les prix après liquidation, mais aussi une baisse des taux de remplacement obtenue par un autre biais, le part croissante des primes.

Problèmes créés ou non résolus par les réformes passées : la dépendance à la croissance (a)

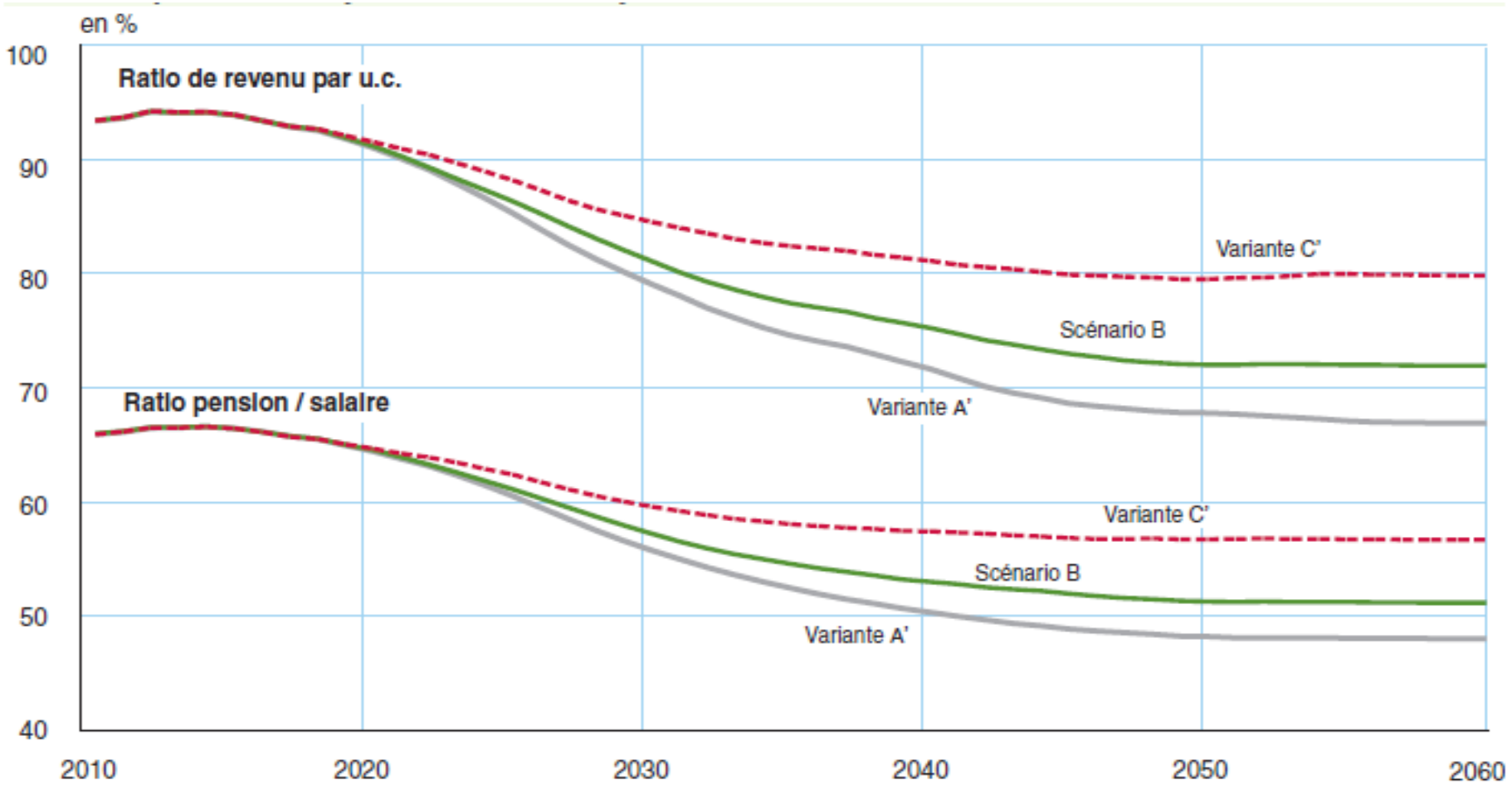
- La baisse attendue des taux de remplacement tient au découplage retraites/salaires découlant des indexations prix :
  - à long terme, ce type d'indexation n'empêche pas les retraites d'évoluer comme les salaires,
  - mais au terme d'une période de transition dont l'effet cumulé est plus ou moins marqué selon que la croissance est forte ou faible,
    - dans le cas extrême d'une croissance nulle, l'indexation prix est équivalente à l'indexation salaire, elle n'apporte rien et tout l'ajustement doit être reporté sur les cotisations.
- Le « triangle » reste indépendant de la productivité, mais la façon de s'y déplacer dépend de la croissance :
  - le niveau de la croissance qui équilibre le système est de l'ordre de 1,5 %, mais il n'a rien de garanti,
  - excédents en cas de croissance plus forte, déficits en cas de croissance plus faible, ce qui a été et risque de continuer à être le cas de figure dominant.

La dépendance à la croissance : ratio retraites/PIB selon les scénarios du COR



Source : Marino, Insee analyses, n° 17, 2014

La dépendance à la croissance : niveau de vie relatif des retraités



Source : Marino, Insee analyses, n° 17, 2014

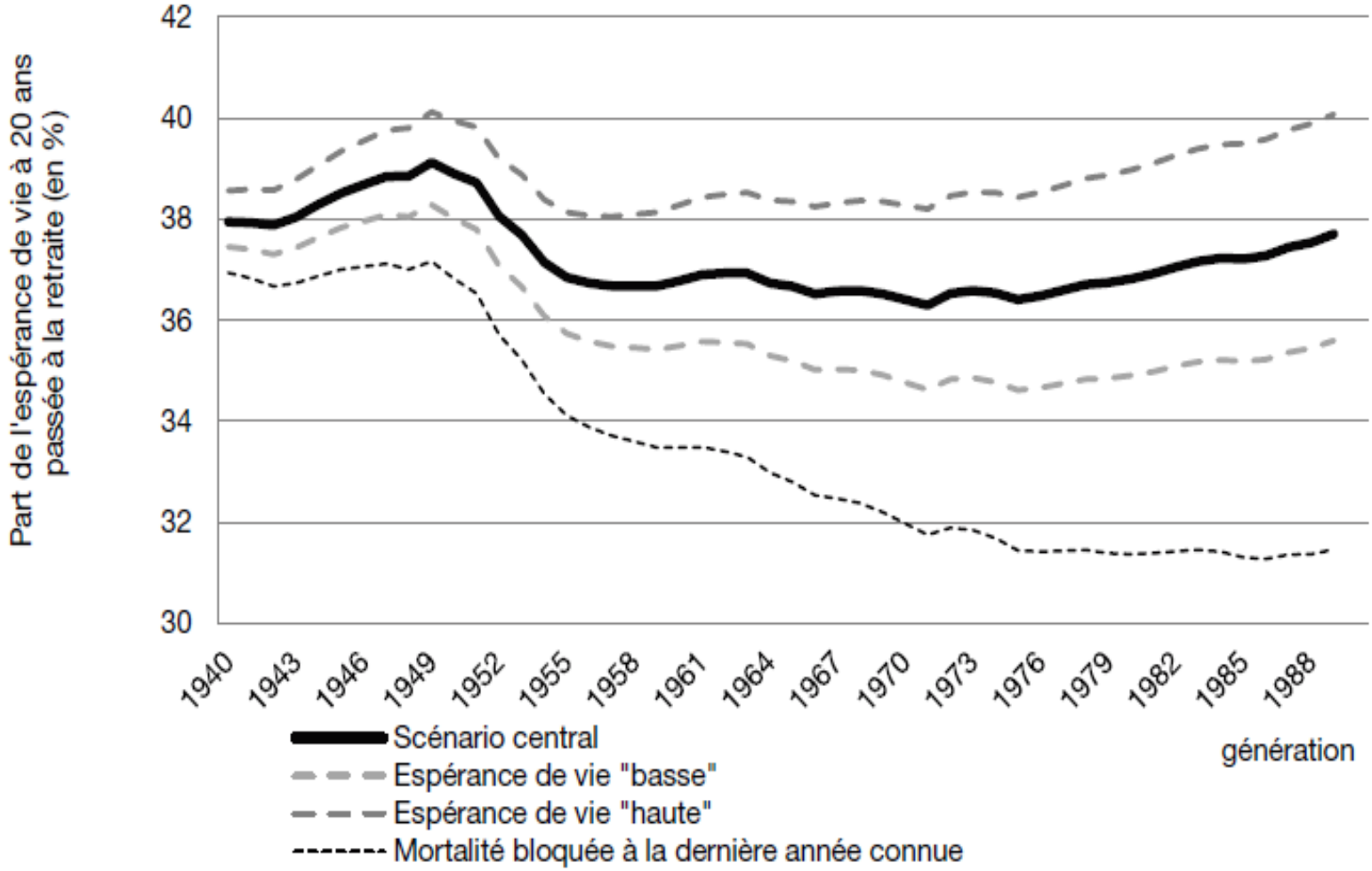
Cette dépendance à la croissance découle de choix paradoxaux

- S'adapter aux évolutions démographiques suppose, en principe, de choisir des règles évoluant en fonction de cette démographie.

- Ceci a été un peu fait, en 2003, mais de manière très partielle:
  - principe de couplage entre durée d'assurance et espérance de vie visant à répartir les années de vie additionnelles à 2/3-1/3 entre activité et retraite,
  - ne pouvait gérer au mieux qu'une part du problème, l'impact des hausses d'espérance de vie à venir,
  - et de façon très incomplète, car la durée d'assurance n'est que l'un des critères d'accès à la retraite.

- En pratique, cette règle de partage homothétique ne serait atteinte que de manière irrégulière et instable, et pas seulement du fait de la réforme de 2003.

Le caractère très imparfait du couplage âge/espérance de vie prévu par la réforme de 2003



Source : Aubert et Rabaté, Economie et Statistique, n° 474, 2014

Des choix paradoxaux

- Le reste de l'équilibrage est assuré par une baisse du niveau relatif des pensions dont l'ampleur est subordonnée aux aléas de la croissance.

- Alors qu'elle devrait découler de la part de l'augmentation du ratio de dépendance non contrebalancée par la hausse de l'âge de la retraite.

- L'instabilité ainsi générée expose à des corrections répétées de trajectoire :

  - nourrissant l'impression d'une réforme sans fin et affaiblissant la confiance dans le système.

Problèmes créés ou non résolus : éclatement et complexité (b)

- Les réformes n'ont ni simplifié ni harmonisé le système
  - Hormis à travers la convergence des règles d'obtention du taux plein
- Laissant subsister une forte suspicion d'inégalités de traitement, notamment entre public et privé
  - Comparaisons détaillées des deux systèmes montrent certes qu'il est difficile de conclure à un avantage systématique de l'un ou l'autre.
  - Mais, que le soupçon soit fondé ou non, il pose problème dès qu'il alimente la défiance.
- Complexité et écarts de traitement portent aussi sur tout ce qui ne relève pas du cœur du système : avantages non contributifs, dont les droits familiaux
  - Il est normal que le système offre une part de prestations non contributives, mais il serait préférable qu'elles soient organisées selon des principes clairs et partagés.

Eclatement et complexité (2)

- Ils affectent aussi la qualité du pilotage

- Même un pilotage manuel a besoin de commandes aussi simples que possible :
  - dont les effets sur les droits et la trajectoire financière soient bien anticipables par les pilotes…
  - …et qui soient communes aux différents compartiments du système.

Contraintes et options pour une réforme structurelle

Les objectifs

- En résumé, deux grands enjeux interdépendants
    1. Un enjeu de pilotage, qu'on le préfère automatique, semi-automatique ou manuel
        - En présence d'incertitudes qui sont à la fois économiques et démographiques
    2. Un enjeu d'harmonisation et de simplification
- Une partie de tout ceci aurait pu être fait sans changement complet d'architecture
    - Mais la solution n'aurait été que partielle et pas forcément beaucoup plus simple politiquement.
- D'où la piste de la réforme structurelle
- Mais quel contenu lui donner ?
    - On va se centrer ici sur deux grandes sous-options, celle des comptes notionnels et celle du système par points.
    - Pour montrer ce qui les rapproche et les différencie.

Points et comptes notionnels

- La même philosophie contributive, mais avec la même possibilité de compléments non contributifs, via abondements ou attributions de points gratuits

- En toute rigueur, le terme de « comptes notionnels » pourrait être entendu de manière générique, incluant les régimes par points
    - Dans tous les cas, même principe l'accumulation de droits, en proportion des cotisations, sur un compte fictif, en euros ou en points.

- Dans le débat français, ce que recouvre l'opposition CN/points est l'opposition entre version « à la suédoise » des CN, avec sa logique de pilotage automatique, et le pilotage manuel qui a historiquement prévalu dans les régimes français par points.
- C'est cette opposition qu'on va détailler : elle est importante mais peut elle aussi être relativisée :
    - les automatismes des CN à la suédoise peuvent et doivent parfois être débrayés,
    - à l'inverse, le pilotage des régimes par points peut gagner à intégrer une dose plus ou moins importante d'automaticité.

Le pilotage des comptes notionnels (1)

- Les contributions sont accumulées sur le compte personnel en euros.

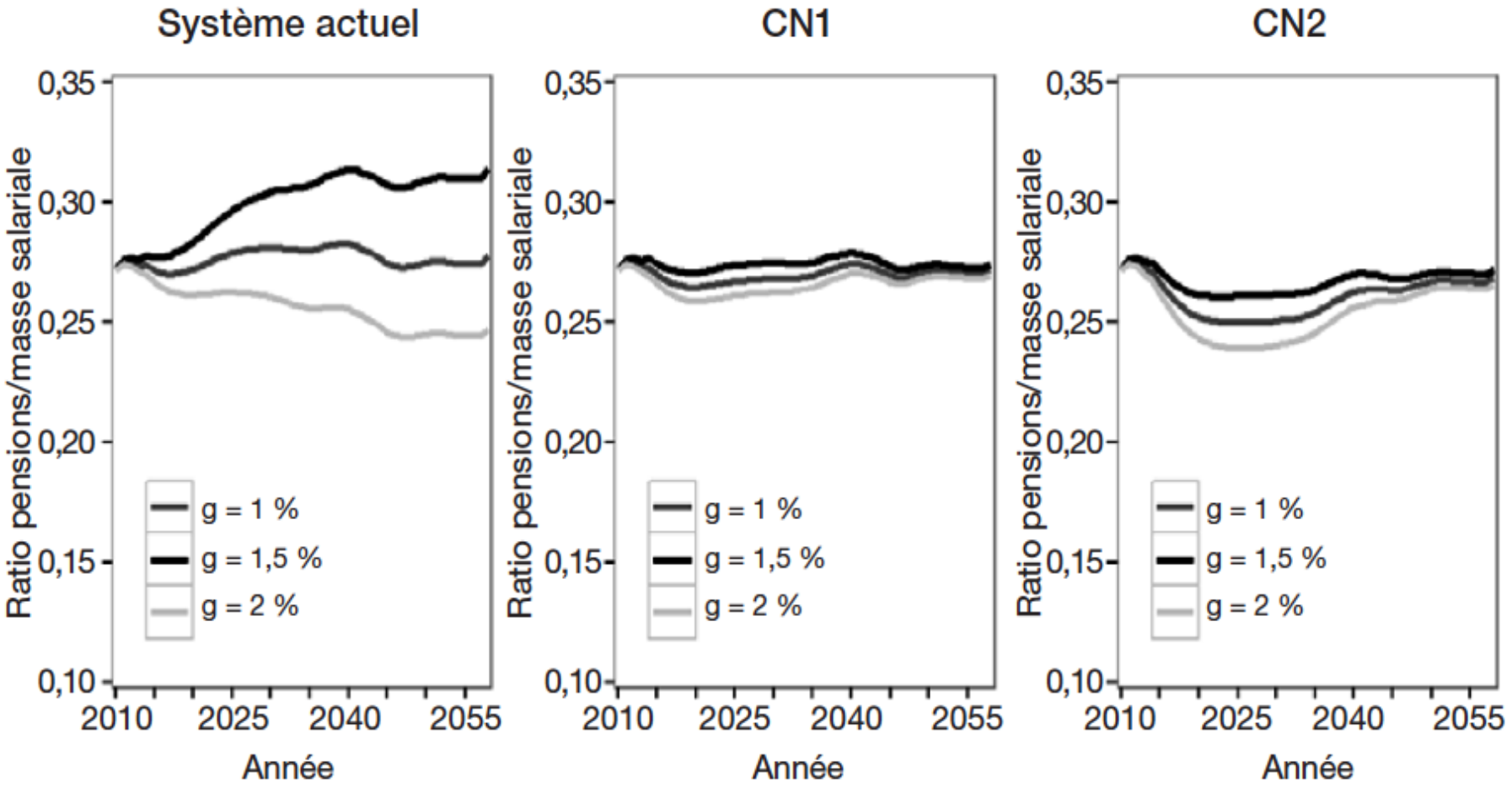
- Jusqu'à l'âge de la retraite, ce compte virtuel est revalorisé selon un rendement prédéfini : typiquement salaires ou masse salariale.

- Arrivé à la retraite, ce capital est converti en rente selon un coefficient de conversion (CC) qui dépend :
  - de l'espérance de vie (et donc de l'âge de liquidation),
  - et de la règle prévue pour l'évolution des droits après liquidation : typiquement salaires, salaires diminués d'un taux forfaitaire (1,6 % par an en Suède) ou prix.

- Plus l'indexation prévue est favorable et plus il est nécessaire de fixer le taux de conversion à une valeur faible.

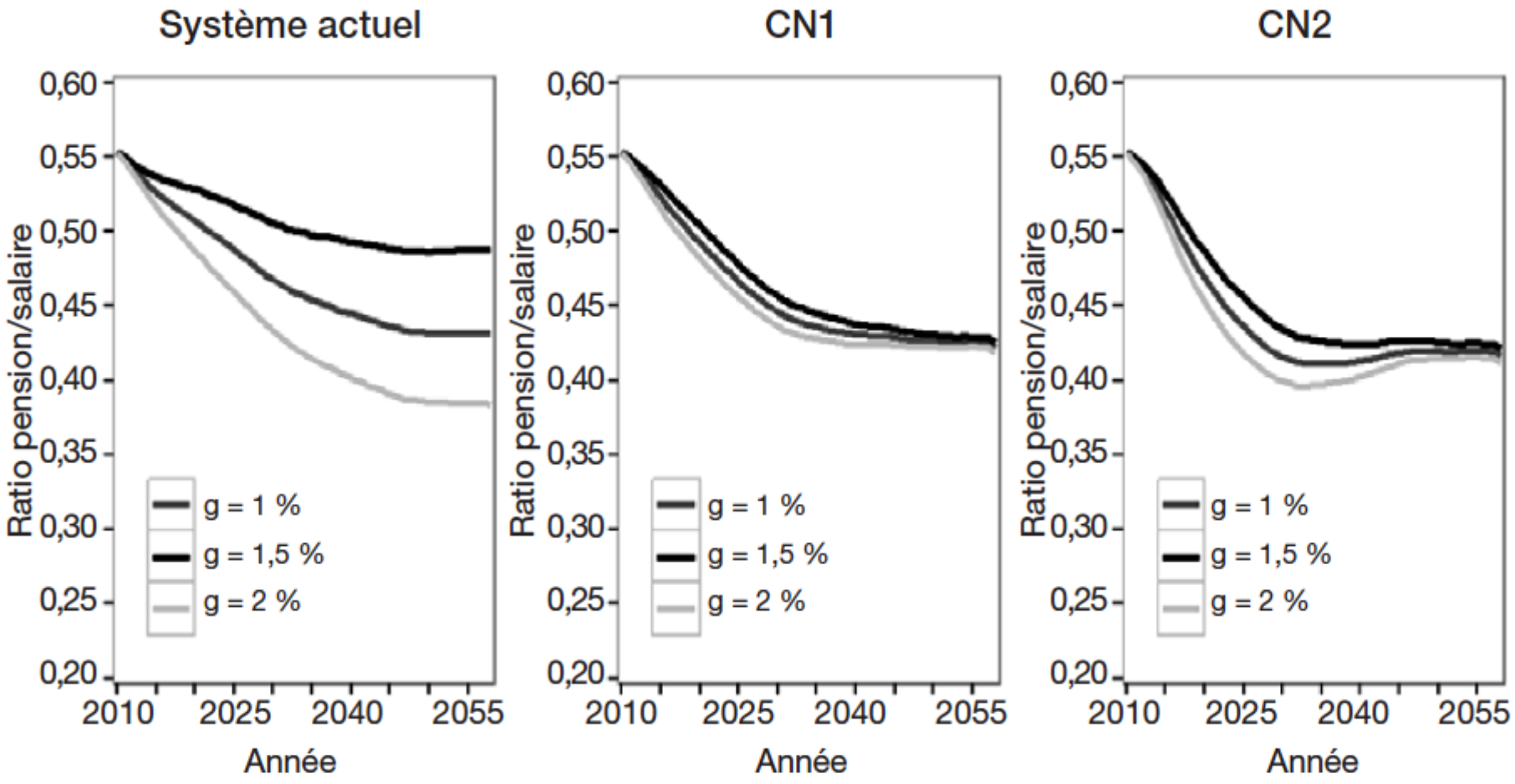
- Illustration avec deux scenarios :
  - CN1 : indexation prix après liquidation,
  - CN2 : indexation salaire après liquidation.

Deux scénarios de passage aux comptes notionnels : impact sur le ratio pensions/masse salariale



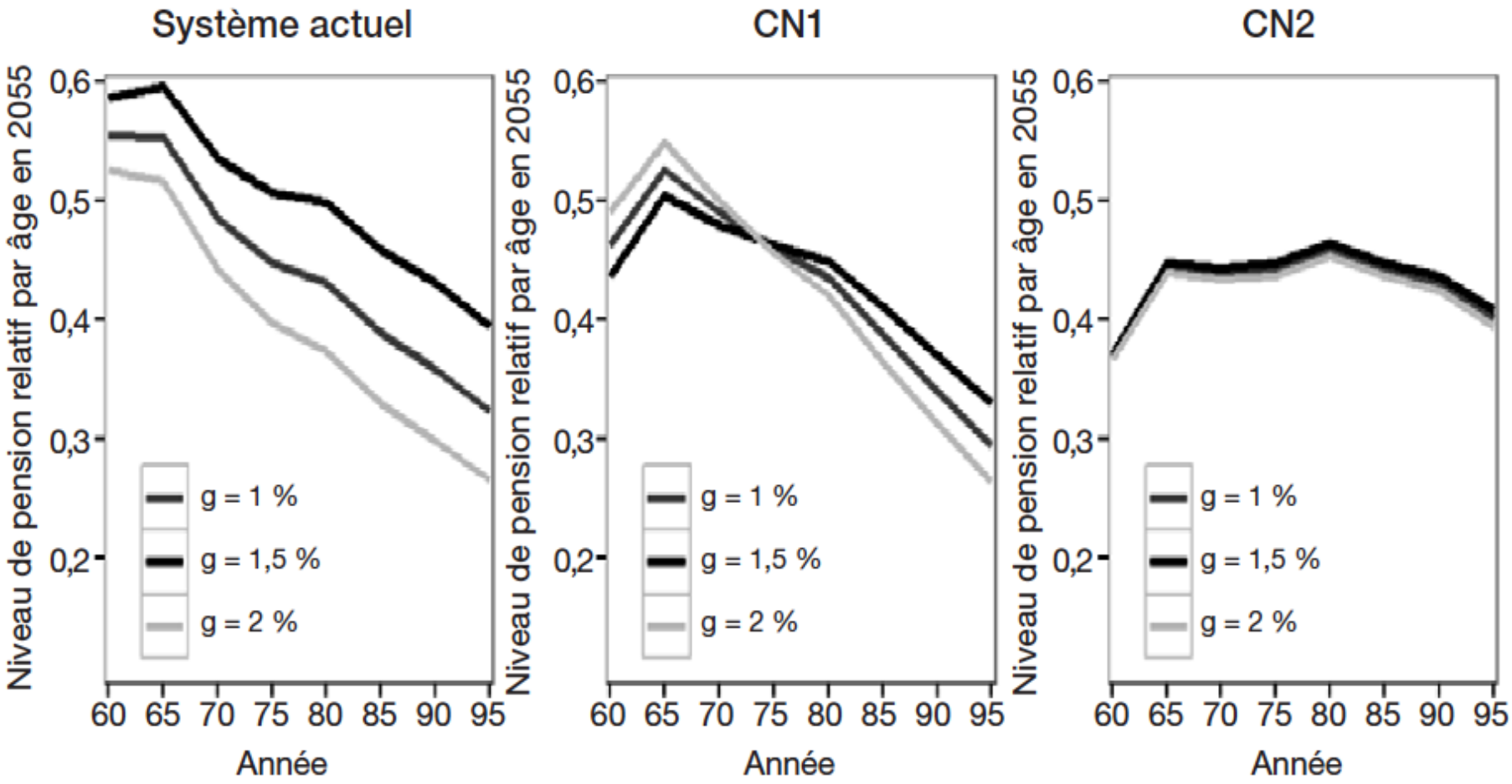
Source : Blanchet, Bozio et Rabaté (2016)

Deux scénarios de passage aux comptes notionnels : impact sur le ratio pension moyenne/salaire moyen



Source : Blanchet, Bozio et Rabaté (2016)

Deux scénarios de passage aux comptes notionnels : impact sur le niveau de pension par âge en 2055



Source : Blanchet, Bozio et Rabaté (2016)

Le pilotage des comptes notionnels (2)

- Le caractère auto-régulé du système est à son maximum quand :
  - le rendement correspond au rendement naturel de la répartition, i.e. le taux de croissance économique global, somme de la croissance de la productivité et de la population en emploi,
  - l'indexation après liquidation se fait aussi sur les salaires ou bien les salaires corrigés d'un facteur fixe.

- Néanmoins, même dans ce cas, le système peut dévier de sa route :
  - notamment si l'espérance de vie ne suit pas la trajectoire anticipée lors du calcul du CC.

- Ce sera vrai a fortiori si on fait d'autres choix pour le rendement ou l'indexation après liquidation :
  - typiquement, le calcul du CC en cas d'indexation prix après liquidation consiste à faire un pari sur la croissance a venir des salaires réels.

- D'où la nécessité de règles supplémentaires ou de corrections manuelles discrétionnaires :
  - dans le cas suédois, durcissements transitoires quand les réserves du système passent en dessous d'un niveau de référence,
  - pour un système qui n'aurait que très peu de réserves, comme ce serait le cas en France, autres correctifs à imaginer.

Le pilotage des points (1)

- Ce qui est accumulé sont des points, avec un paramètre qui n'existe pas dans les comptes notionnels, la valeur d'achat du point (VA), l'autre paramètre étant la valeur de service (VS)
  - VA et VS se partagent le rôle que joue le rendement des CN : une VA élevée implique moins de droits accumulés par euro de cotisation, ce que peut rattraper ou non la dynamique de la VS.
  - La VS cumule par ailleurs les rôles du CC et de l'indexation après liquidation.
  - Combinée, pour le CC, avec les coefficients d'abattement pour départ anticipé ou retardé.
- VA et VS offrent une grande latitude en matière de pilotage :
  - typiquement, fixer chaque année VS=masse des cotisations/masse des points en cours de service garantit un équilibrage systématique,
  - mais peut conduire à des effets intergénérationnels discutables si on a laissé les points s'accumuler sans principe directeur,
  - et non applicable en phase de transition : dans un premier temps, les points en cours de service sont sans rapport avec la masse des cotisations perçues dont la majorité doit financer l'ancien système.

Le pilotage des points (2)

- Quels principes choisir et sur quelle base ?
- Pour ce qui est de la VA :
  - indexation prix : accumulation de points qui suit la croissance,
  - indexation salaire : accumulation à peu près identique d'une génération sur l'autre, proportionnelle aux durées de carrière et à la position relative dans l'échelle salariale (ce qui rapproche du système des annuités).
- Tout va ensuite dépendre de la façon dont on indexe la VS : quatre cas polaires
  - VA=prix/VS=salaires : évidemment exclue car fait participer deux fois les retraités aux bénéfices de la croissance, i.e. explosion de la dépense.
  - Prix/prix : conduira en gros au même type de dépendance à la croissance que le système actuel.
  - VA=salaires/VS=prix : a été parfois utilisée mais conduit en régime permanent à une stagnation totale des retraites : ce n'est pas ce qu'on cherche.
  - Salaires/salaires : a priori la plus adaptée face aux aléas de la productivité…
    - …mais ne répond pas au problème démographique.
- Comment adapter cette dernière règle ?

Le pilotage des points (3)

- En fait, les points offrent une manière simple de traduire la règle d'équilibrage du système par répartition :

$$\underset{\text{Actifs}}{A} \times \underset{\text{Taux de cotisation}}{t} \times \underset{\text{Salaires}}{w} = \underset{\text{Retraités}}{R} \times \underset{\text{Pension moyenne}}{p}$$

- Soit encore, en variation :

$$dp/p=dt/t+dw/w-dr/r$$

avec r = R/A, ratio retraités/actifs

- Autrement dit, avec une indexation salaires de la VA qui conduirait à un nombre moyen de points/retraité à peu près constant, l'équilibre est assuré à t constant en indexant la VS sur la croissance des salaires, diminuée de l'évolution du ratio retraités/actifs.
- Ramène in fine à diviser cotisations par masse des points en cours de service, une fois finie la montée en régime.
- Ce système gère les « surprises » démographiques au fil de l'eau à travers les évolutions constatées de r alors que, en cn, le calcul du cc supposait une anticipation de l'espérance de vie.

Le pilotage des points (4)

- Mais plusieurs difficultés à gérer.

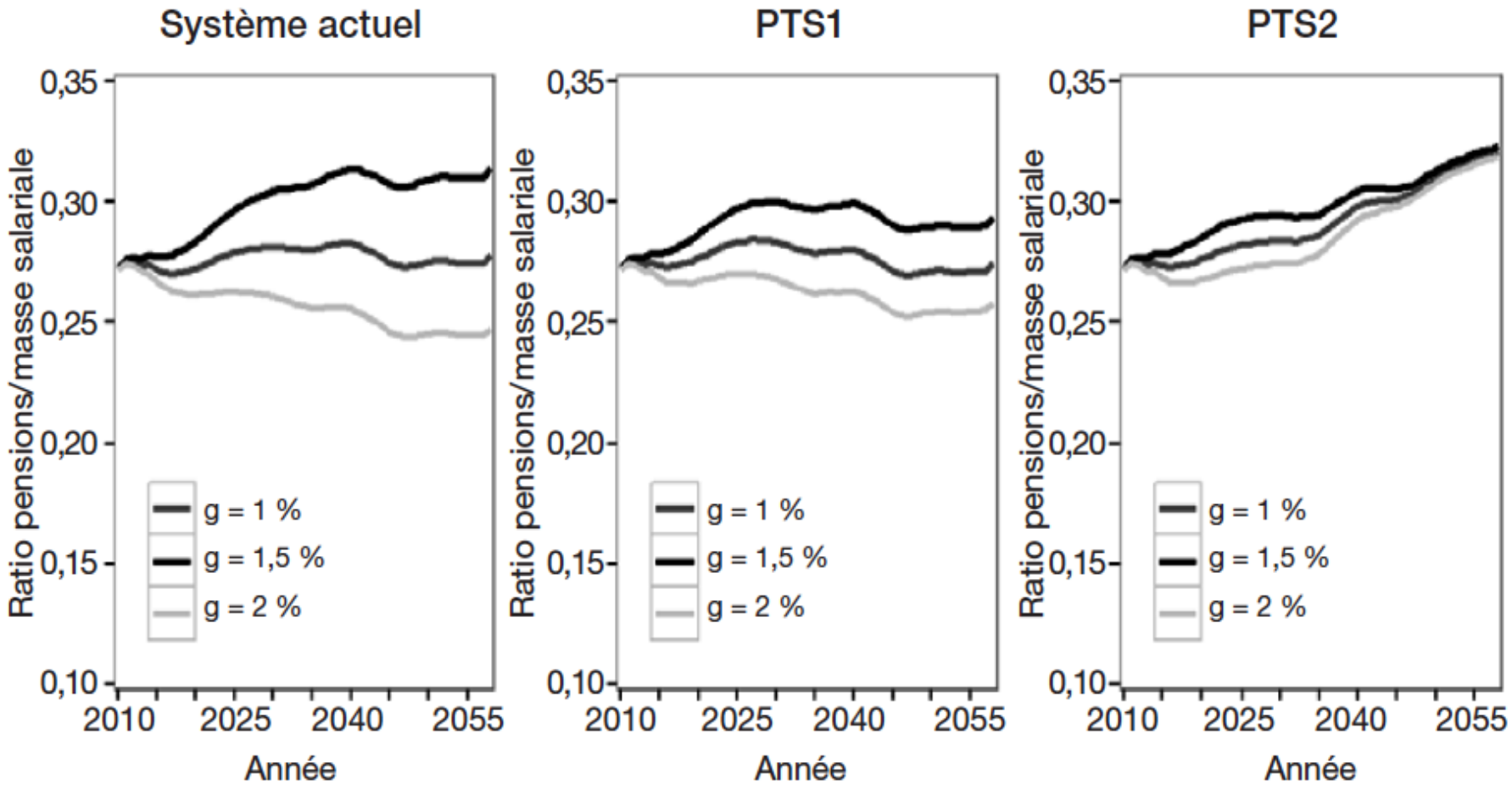
- Certaines seulement techniques :
  - il faut bien définir ce qu'on appelle A et R : plutôt le nombre de personnes de part et d'autre de l'âge retenu comme pivot, pour ne pas rémunérer deux fois le fait que les gens puissent choisir de partir au-delà de l'âge pivot,
  - si on s'autorise des hausses de t, il faut qu'elles soient sans effet sur l'accumulation des droits, sans quoi l'effet sur l'équilibre financier disparait à long terme, cf. notion de taux d'appel.

- Certaines plus fondamentales et relavant d'arbitrages politiques
  - peut conduire, si les salaires sont peu dynamiques à une indexation inférieure aux prix pour les retraites en cours de service, les années de forte hausse du ratio r,
  - à l'inverse, en régime permanent, avec r stabilisé, revient à une indexation complète sur les salaires, donc un système plus coûteux que les 14 % de PIB si on l'a initialisé avec les mêmes taux de remplacement qu'aujourd'hui.

Vers des modes de pilotage hybrides ?

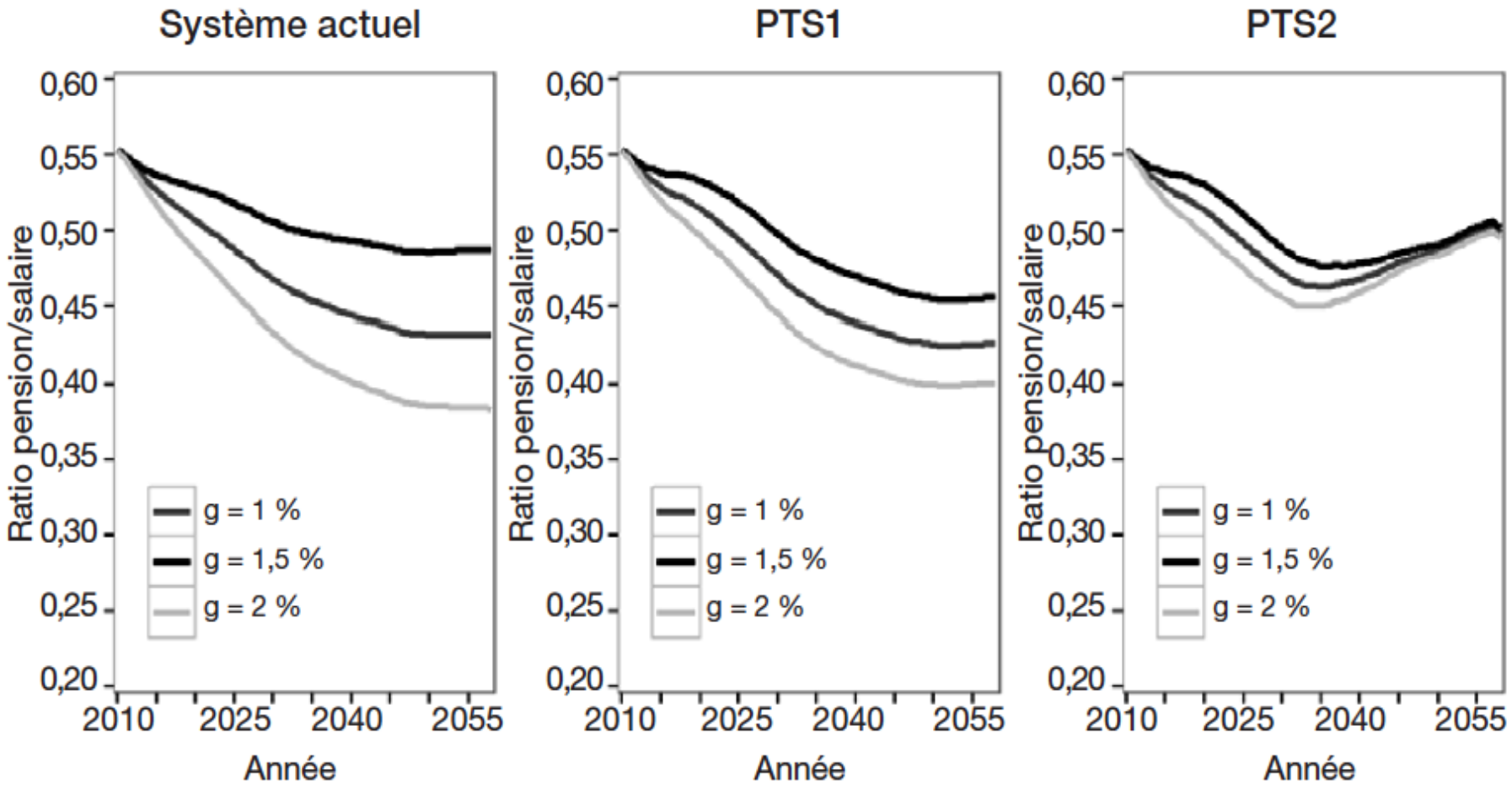
- Tout cela peut conduire à préférer un mix salaires/prix pour cette VS :
  - salaires à la liquidation, prix au-delà,
  - mais on réintroduit dans ce cas une dose de sensibilité à la croissance.
- Ou alors tenter de combiner logique des points et des CN à la suédoise :
  - des points accumulés sur la base d'une VA indexée sur les salaires,
  - puis un coefficient de conversion du capital points en rente, sous hypothèse d'indexation ultérieure sur les prix,
  - mais qui ne garantira pas non plus l'équilibrage à 100 %.
- Donc pas de solution complètement évidente, et une part de pilotage manuel sera probablement indispensable,
  - Mais quand même intérêt à trouver un système qui ait le moins tendance possible à dévier de sa trajectoire, quels que soient les chocs ou inflexions de tendance, démographiques ou économiques.

Deux scénarios de passage aux points : indexation prix après liquidation (PTS1) ou salaires-d(R/A)/(R/A) (PTS2)



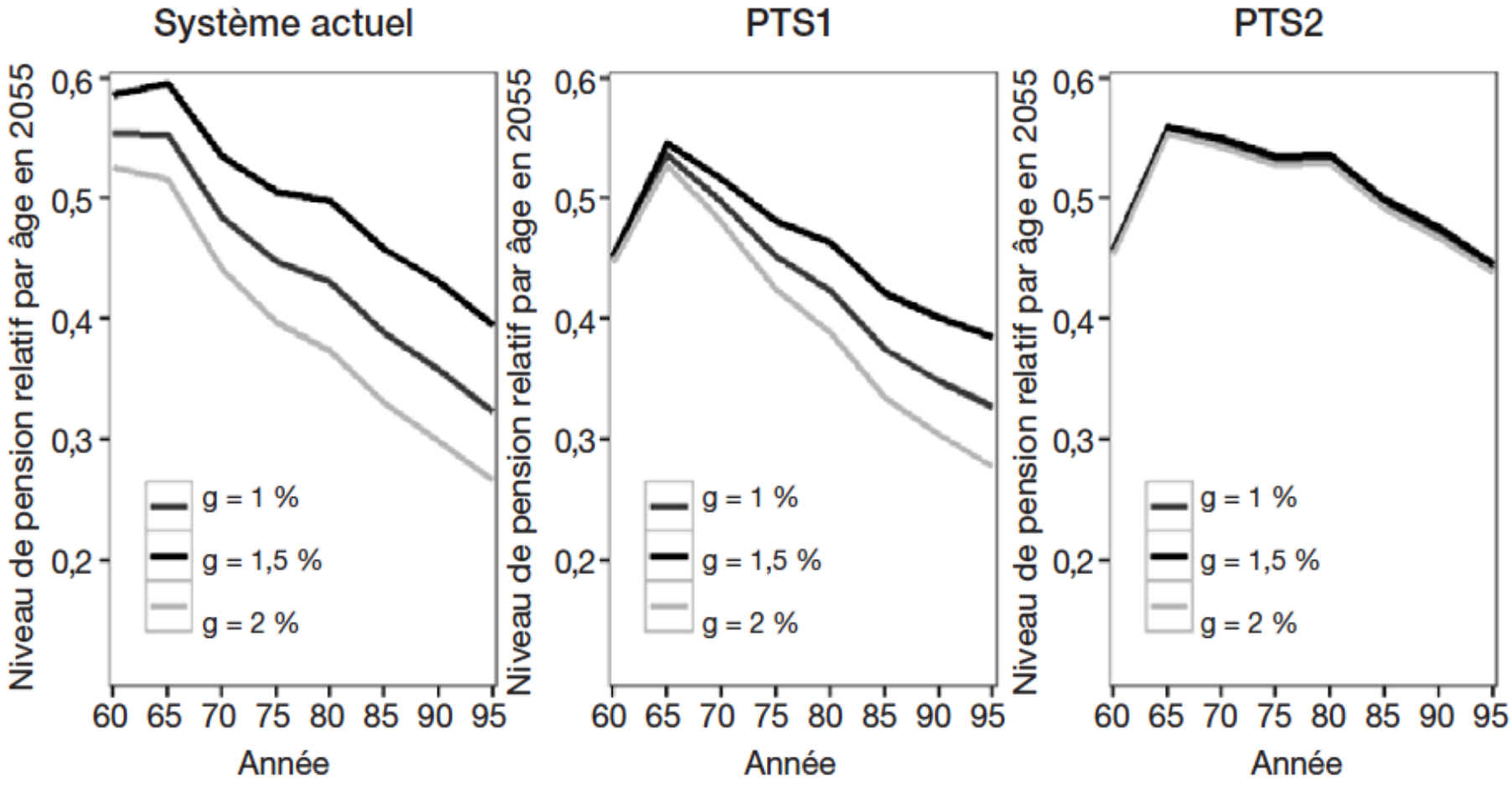
Source : Blanchet, Bozio et Rabaté (2016)

Deux scénarios de passage aux points : impact sur le ratio pension moyenne/salaire moyen



Source : Blanchet, Bozio et Rabaté (2016)

Deux scénarios de passage aux points : impact sur le niveau de pension par âge en 2055



Source : Blanchet, Bozio et Rabaté (2016)

Réforme structurelle : les autres questions (1)

- Jusqu'où pousser l'harmonisation ?
  - Possibilité de garder des taux différenciés selon les régimes.
  - Compatible avec le principe d'égal retour sur cotisations entre régimes.
  - Mais s'assurer que pas d'effets de bord.
- Quelle transition ?
  - Nouveaux entrants seulement…
  - …ou nouveaux retraités :
    - sur la base d'une reconstitution totale des nouveaux droits…
    - … ou de la conversion, dans le nouveau système, des droits acquis dans l'ancien.

Réforme structurelle : les autres questions (2)

- Quel choix et quelle évolution pour l'âge pivot ?
  - Garder une référence au taux plein, fut-elle symbolique,
  - Ou s'en affranchir totalement ?
- Quelle redéfinition des avantages non contributifs ?
- Quelle gouvernance ?

Conclusion

Conclusion

- Une série de réformes passées qui ont été de grande ampleur :
  - mais au coup par coup,
  - visant avant tout à contrôler la dérive des dépenses, sans y arriver de manière certaine,
  - sans doctrine d'ensemble ni esprit de rationalisation.
- À cet égard, la réforme à venir est plus stimulante
  - Un système mieux pilotable, plus lisible et qui évite la suspicion de transferts indus entre catégories de population.
  - A coût et donc à droits constants en moyenne, tout du moins dans les hypothèses du scénario médian du COR.
- Mais, comme on l'a vu, une grande quantité de choix à préciser et arbitrer.

Pour en savoir plus

- D. Blanchet, A. Bozio, S. Rabaté (2016) « Quelles options pour réduire la dépendance à la croissance du système de retraite Français », *Revue Economique*, 67, 879-911.