

Quelques clés de lecture pour lire le prochain rapport du COR

- Michaël Zemmour
- 10/09/2022

Jeudi 15 septembre sera rendu public le nouveau rapport du COR. Je ne sais pas ce qu'il contiendra précisément, mais voici quelques clés de décryptage, à la fois du contexte dans lequel il va paraître et du possible contenu. Le rapport du COR, une mine d'information actualisée chaque année contient de très nombreux éléments, et des dossiers, mais je me concentre ici sur les éléments généralement les plus médiatisés à savoir l'exercice de projection de l'équilibre entre dépense et recettes. Je reviens donc d'abord sur des éléments de contexte, puis sur ce qu'on peut imaginer lire dans le rapport.

Le contexte de la sortie du rapport, et la dramatisation des questions de financement

D'abord petit rappel en préambule : le rapport aurait dû sortir, comme tous les ans, en juin juste avant les législatives. Mais sa sortie a été repoussée car le programme de stabilité (Pstab) sur lequel doit s'appuyer le rapport a été publié très tardivement en 2021.

La sortie du rapport sur la forme devrait jouer un rôle politique[1] : le ministre a choisi de faire du rendu du rapport le coup d'envoi du débat sur la réforme des retraites annoncée pour être mise en œuvre à l'été 2024 (et donc présentée au parlement très vite).

On peut donc s'attendre à ce que le gouvernement mette en scène (en dramatisant un peu...) le sujet du « déficit » du système de retraite pour présenter son projet de réforme comme une « solution ». En effet, on n'a jamais vu en France un gouvernement proposer une baisse des droits à retraite sans prendre appui sur une dramatisation de l'équilibre financier du système. Pour une raison simple, c'est que les mesures de report de l'âge de la retraite, ou l'idée « qu'il faut travailler plus tard » sont très impopulaires. C'est donc en les présentant comme une « triste obligation » que, le plus souvent, les projets de réforme cherchent une légitimité. Je parle de dramatisation ici parce qu'à certaines périodes (c'est un peu le cas en ce moment), un déficit mineur est monté en épingle comme s'il constituait une grave menace (ce qui n'est pas le cas).

Cela dit, depuis quelques mois, la rhétorique du gouvernement a un peu changé pour justifier le projet de réforme des retraites. Si le sujet de l'équilibre du système n'est pas totalement absent du discours, d'autres prises de paroles (plus franches et plus conformes à la réalité de la situation), expliquent que la réforme envisagée n'a pas tant pour but de résoudre un problème interne au système des retraites, que de servir à baisser globalement les dépenses publiques[2] (comme le gouvernement s'y engage dans le dernier plan de stabilité), et de réformer le marché du travail (plus de seniors sur le marché du travail augmenteraient à la fois l'emploi total mais aussi la concurrence entre salariés, faisant pression à la baisse sur les salaires). Il n'empêche, il est à peu près certain que la question du déficit sera mobilisée à l'appui de l'argumentation, et que le rapport du COR sera scruté pour cela. Cet argument demeure toutefois en partie artificiel car un déficit relativement léger comme celui du système de retraites peut se traiter de plusieurs manières (endettement temporaire, relèvement léger des cotisations, baisse légère des prestations ou report de l'âge), et que le lien entre déficit et décalage de l'âge de la retraite n'a rien d'automatique ou d'évident.

Sur le fond un rapport qui devrait reprendre les grandes lignes des précédents

D'une année sur l'autre les projections du COR ne bougent pas beaucoup. Il est donc probable qu'avec un peu de recul le diagnostic d'ensemble ne soit pas très éloigné des rapports précédents indiquant que :

- 1/ Du fait des réformes, la part des retraites dans le PIB est amenée à baisser dans les décennies qui viennent. Elle baissera d'autant plus rapidement que la croissance est forte. Cette baisse est le fait des réformes précédentes qui font que

a/ l'âge moyen de départ en retraite va continuer à se décaler progressivement (et la retraite de se raccourcir), même sans nouvelle réforme.

b/ Le niveau des pensions (par rapports au salaire moyen), va baisser relativement rapidement. Cette baisse serait particulièrement marquée à l'AGIRC ARRCO et dans la fonction publique, sauf si des moyens supplémentaires sont donnés au système.

- 2/ Le COR devrait également réaffirmer plus ou moins clairement qu'à moyen-long terme, l'équilibre financier du système n'est pas en danger, car les déficits prévus sont à la fois temporaires et modérés, et qu'un retour à l'équilibre est projeté.
- 3/ Enfin il donnera une projection de déficit, sous différents scénarios de croissance, mais aussi sous différentes conventions comptables qui correspondent à différentes façons pour l'Etat de s'engager ou de se désengager du financement global du système. **En effet sur le fond, le principal élément qui fait dire que le système pourrait être en déficit, ne provient pas d'un surcroît de dépenses non maîtrisé, mais du fait que l'Etat souhaite réduire rapidement sa participation au système de retraite, sans pour autant équilibrer ce désengagement par une augmentation d'autres recettes (notamment un relèvement des cotisations du privé).**

Mais quelques changements par rapport au rapport précédent peuvent faire un peu de bruit, surtout si ils sont mal interprétés

Il peut quand même y avoir dans ce nouveau rapport des évolutions qui affectent sa lecture, voire conduisent à mal l'interpréter si on se limite à la lecture des chiffres. Ces nouveaux éléments proviennent d'une part de changements de méthodologie et de conventions, d'autre part, des nouveaux éléments économiques que le COR peut prendre en compte dans son exercice. J'en liste ici quelques-uns, mais à prendre avec des pincettes car j'écris de mémoire et que je n'ai pas tout vérifié.

Parmi les changements de méthodologie annoncés :

- **Le plus important : La révision à la baisse des hypothèses de projection de la productivité.** dans les versions précédentes le COR envisageait 4 scénarios de long terme en fonction des hypothèses de gain annuel de productivité du travail (c'est-à-dire en gros des

hypothèse de croissance), comprises entre 1% et 1,8% par an. Dans le nouveau rapport, les hypothèses seront comprises entre 0,7% et 1,6%. Ce changement de cadrage n'est pas illogique (si on regarde les décennies passées, les gains de productivité sont plutôt en baisse à long terme, et il n'est pas absurde de considérer l'hypothèse d'une croissance très faible).

Mais ce changement de cadrage risque de donner l'impression (fausse) que les prévisions du COR se sont dégradées, alors même qu'il s'agira simplement d'un calage méthodologique et que le COR conservera deux scénarios exactement comparables aux rapports précédents (dont le scénario 1,3% de gain de productivité, qui sert souvent officieusement de référence). **Le risque est donc de voir se multiplier les commentaires approximatifs dans la presse non spécialisée sur un rapport « plus sombre ou plus pessimistes que les précédents, ou une situation plus grave qu'attendue ».**

Autre paradoxe: **lorsqu'on écoute Bruno Lemaire, la France, notamment grâce à la réforme des retraites, va revenir sur un sentier d'une croissance durablement fort... mais le gouvernement**, optimiste dans toutes ses projections macroéconomiques (ça lui est parfois reproché), **va quand même sans doute s'appuyer sur le moindre optimisme du COR à long terme pour justifier ses projets de réforme.** Au diable la cohérence...

- le COR devrait ne proposer que deux « hypothèses comptables » pour calculer les déficits du système, au lieu de trois précédemment: l'hypothèse « effort constant de l'Etat » et l'hypothèse « équilibre permanent des régimes », la troisième « taux de cotisation constant », très éloignée des pratiques réelles de gestion des retraites (et qui produit les chiffres de déficit les plus impressionnants), devrait être abandonnée (si je me souviens bien).
- Le COR pourrait également réduire son nombre d'hypothèses concernant le chômage à long terme.

Parmi les éléments économiques nouveaux qui pourraient modifier légèrement les projections par rapport au précédent rapport :

- Les projections démographiques récentes de l'INSEE qui revoient à la baisse les hypothèses de hausse de l'espérance de vie. Cette évolution, tend plutôt à réduire les déficits projetés (si on vit moins longtemps, il y a moins de retraités à long terme) mais je crois que cet élément était déjà en partie pris en compte dans les précédents rapports, donc je ne suis pas sûr qu'il y ait beaucoup d'évolution de ce côté.
- Un changement des hypothèses macroéconomiques du gouvernement, à la fois pour tenir compte de ce qui s'est passé depuis le précédent rapport (qui venait juste après les confinements), mais aussi pour aligner le rapport sur les hypothèses du plan de stabilité communiqué par le gouvernement à Bruxelles.

En conclusion, rappelons qu'il faut, bien évidemment lire le nouveau rapport du COR, quand il sera paru, avant de le commenter plus avant. Ces rapports sont généralement très informatifs, et ils ont le grand avantage de fournir des données accessibles à tous qui constitue une base de discussion commune. **Le COR permet aussi de souligner que les choix en matière de retraite ne sont pas univoques, mais sont le fruit d'arbitrages politique** : quand le gouvernement ouvre le rapport du COR pour y compter les économies qu'il ferait avec le décalage de l'âge de la retraite, les syndicats peuvent immédiatement répliquer que quelques dixièmes de points de cotisations conduirait également le système à l'équilibre, sans mesure d'âge, ni baisse des pensions.

Mais il faudra aussi avoir en tête, qu'avec la sortie du rapport démarrera une intense séquence de communication, voire de conflit sur le projet annoncé de réforme des retraites du gouvernement, sur lequel le rapport, c'est certain, ne se prononcera pas (mais qu'il permettra peut-être d'analyser).

Nb: J'ai modifié la partie sur la date de sortie du rapport suite aux remarques de JC Catalon (merci à lui).

[1] Le rapport sortira le jeudi 15, on peut donc s'attendre... à en découvrir le contenu dans les Echos, journal bien renseigné sur ces sujets, un ou deux jours avant. Il est également fréquent que le gouvernement communique par des propos « en off » avant la sortie du rapport, ce qui permet de « donner le ton » : certains articles de presse reprennent la parole du gouvernement, mais comme ni les journalistes, ni les organisations syndicales n'ont encore lu le rapport, le débat s'organise autour de la lecture proposée par le gouvernement.

[2] Baisse des dépenses publiques auxquelles le gouvernement se contraint lui-même en baissant massivement en 2023 les impôts de production sur les grandes entreprises, la taxe d'habitation sur les ménages aisés ou encore la redevance.