

LES DOSSIERS DU CERCLE DE L'ÉPARGNE

Août 2021

RÉFORME DES RETRAITES STOP OU ENCORE

Par Philippe Crevel, Directeur du Cercle de l'Épargne

| | |
|---|---|
| Des déficits qui restent contenus en 2020 | 2 |
| Le niveau de vie des retraités peu touché par la crise..... | 3 |
| La lente marche de l'égalité homme/femme | 3 |
| Quelles trajectoires pour demain et après-demain ? | 3 |
| Alors réforme ou pas réforme ? | 4 |

RÉFORME DES RETRAITES STOP OU ENCORE

Par Philippe Crevel, Directeur du Cercle de l'Épargne

Le Comité de Suivi des Retraites a rendu son 8^e avis le jeudi 15 juillet dernier. Ce comité créé en 2014 est chargé d'émettre un avis annuel et public concernant le système de retraites. Il s'appuie notamment sur l'étude des indicateurs de suivi que produit le Conseil d'orientation des retraites (COR) dans le cadre de son rapport annuel et sur les évolutions et perspectives des retraites. Il établit son avis en suivant plus particulièrement les questions relatives à l'évolution des pensions, à la solidarité intergénérationnelle et à l'égalité homme/femme en veillant à garantir la pérennité du système. À la différence du COR, ce comité peut émettre des recommandations. Le Comité de Suivi des Retraites prend en compte les dernières évolutions économiques et démographiques qui sont mentionnées dans le dernier rapport annuel du COR publié en juin 2021. Le taux de fécondité retenu pour les prochaines années a ainsi été révisé à la baisse à 1,8 et les gains d'espérance de vie devraient être, par ailleurs, moins rapides que prévu. Pour les gains de productivité, le Comité ne retient que les scénarios de 1 %, 1,1 % et 1,3 %, abandonnant celui de 1,8 % jugé trop optimiste. Concernant le ratio des dépenses de retraite par rapport au PIB, le Comité reprend l'analyse du COR sur la

baisse sur longue période. Après avoir atteint 14,7 % en 2020 (contre 13,9 % en 2019), du fait de la contraction du PIB, ce ratio serait amené à diminuer. En 2045, il pourrait se situer entre 11,9 et 13,5 % du PIB.

DES DÉFICITS QUI RESTENT CONTENUS EN 2020

Après avoir connu une phase de dégradation de 2002 à 2010, le solde des régimes de retraite s'améliorait progressivement au point de permettre un retour à l'équilibre. Le redressement s'est interrompu en 2020 avec la crise sanitaire. L'année dernière, les dépenses ont progressé de 1 % quand les recettes se sont contractées de 4 %. Le déficit des régimes obligatoires de retraite a été de 18 milliards d'euros (13 milliards d'euros après prise en compte d'un transfert exceptionnel). Le déficit enregistré sur l'année a représenté 0,8 % du PIB. Il devrait se réduire en 2021 pour se situer entre 0,1 et 0,3 % du PIB en 2023. Le solde resterait cependant négatif au moins jusqu'en 2030. À l'horizon 2070, en fonction des hypothèses, le solde se situerait entre -0,7 à +1,5 point de PIB. Sur les vingt-cinq prochaines années, le besoin de financement serait de -0,6 à -0,4 % du PIB.

LE NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS PEU TOUCHÉ PAR LA CRISE

Le niveau de vie relatif des retraités par rapport à l'ensemble de la population qui était en baisse depuis 2014 est remonté en 2020 du fait de la baisse des revenus professionnels constatée chez les actifs. Il est passé de 101,3 à 102,8 de 2019 à 2020. Il devrait baisser à nouveau dans les prochaines années et passer en dessous de 100 % d'ici 2030. Depuis plusieurs années, le pouvoir d'achat de la pension nette baisse pour tous les retraités et plus particulièrement pour les cadres. À la liquidation des pensions, la chute de revenus est sensible. Compte tenu des règles d'indexation, l'écart de pouvoir d'achat avec les actifs se creuse au fil du temps.

LA LENTE MARCHÉ DE L'ÉGALITÉ HOMME/FEMME

Le Comité de Suivi souligne que le rattrapage du niveau des pensions des femmes par rapport à celui des hommes se ralentit. En 2036, l'écart sera de 35,5 % contre 40 % actuellement. En 2070, il ne sera plus que de 8 %.

QUELLES TRAJECTOIRES POUR DEMAIN ET APRÈS-DEMAIN ?

Le Comité de Suivi des Retraites souligne que le déficit des régimes de retraite compte pour une faible part dans celui des administrations publiques, -0,8 point sur plus de 9 points. À la fin de l'année 2020, il avait préconisé le recours à l'endettement et aux réserves pour

faire face aux besoins occasionnés par la crise sanitaire. Les réserves des régimes de retraite, essentiellement complémentaires, ont ainsi diminué de 3,7 % en 2020 (et de 22 % pour le Fonds de Réserve des Retraites). Concernant les déficits, le Comité note que leur affectation à la Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale aboutit à leur cantonnement. Le maintien de cette Caisse, au moins jusqu'en 2033, empêche la réaffectation des ressources qui lui sont dévolues à d'autres usages dont la dépendance.

Le Comité dans son avis indique « *qu'un système de retraite ne peut être durablement en déficit* ». Il estime que, dans les années 1990-2000, les pouvoirs publics ont tardé dans la mise en œuvre des réformes rendues nécessaires par le choc démographique généré par le baby-boom des Trente Glorieuses et l'allongement de l'espérance de vie. Il considère que les prestations sociales doivent être financées par des dépenses courantes. Comme le COR, le Comité de suivi mentionne que le ratio dépenses de retraite/PIB qui aurait pu atteindre 20 % sans la mise en œuvre des réformes engagées depuis 1993 pourrait, sans réaliser d'importants nouveaux efforts, revenir à 13,5 %. Pour aller en dessous de ce taux, les efforts seraient plus lourds avec un relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite et une baisse du niveau de vie relatif. Le Comité refuse de conseiller les pouvoirs publics à suivre telle ou telle trajectoire. Pour le recul de l'âge de liquidation des droits, il considère qu'il faudrait jouer tout à la fois sur la durée de cotisation et l'âge de la

retraite à taux plein, sans nécessairement toucher à l'âge d'ouverture des droits. Le Comité souligne que toute remontée brutale de l'âge légal pourrait avoir des effets inconnus en période de reprise économique et pourrait pénaliser les actifs travaillant dans les secteurs à forte pénibilité.

Le Comité rappelle que les primes versées aux agents publics sont mal prises en compte pour le calcul des pensions de retraite. Une convergence avec le privé devrait être assurée. Il demande au gouvernement de travailler sur ce sujet, mais selon « *un calendrier qui puisse combiner partage de constats, concertations et expertises techniques approfondies* ».

Le Comité de Suivi des Retraites se montre d'une grande prudence dans ses conclusions. Il semble considérer qu'au vu de la situation, la réforme des retraites n'est pas d'une impérieuse nécessité. Sur l'âge de départ à la retraite, il tempore et semble plus disposé à des aménagements qu'à une remontée brutale de l'âge de départ à la retraite.

ALORS RÉFORME OU PAS RÉFORME ?

À l'occasion de son intervention télévisée du 12 juillet dernier, le Président de la République Emmanuel Macron a annoncé que la réforme des régimes de retraite donnerait lieu à un nouveau cycle de discussion entre le gouvernement et les partenaires sociaux à partir du

mois de septembre. Il a réaffirmé son souhait de supprimer pour l'avenir les régimes spéciaux et de repousser l'âge de départ à la retraite, sans cependant donner d'âge précis. Il n'a pas donné non plus de date butoir pour la validation de la réforme, et a précisé qu'elle ne serait pas engagée tant que l'épidémie de Covid-19 ne serait pas sous contrôle.

Au niveau de la réforme des retraites, deux points doivent être distingués, l'équilibre des comptes et la recherche d'une plus grande équité. Ces deux points sont certes interdépendants, mais ne s'inscrivent pas dans une même logique.

La question du rééquilibrage des comptes est légitime. Rien ne justifie que les prochaines générations aient à supporter des dépenses sociales du passé. L'endettement public est acceptable quand il est la conséquence d'investissements matériels ou immatériels. Il peut également être légitime en cas de choc économique majeur pouvant remettre en cause la croissance potentielle. Sans intervention publique, la crise sanitaire pourrait durablement affecter la croissance. Les dépenses réalisées depuis le mois de mars 2020 peuvent contribuer à améliorer la situation économique de demain et après-demain. Elles seront une charge pour les prochaines générations, mais ces dernières auraient eu également à supporter un coût si elles n'avaient pas été réalisées. Ces dépenses se doivent d'être exceptionnelles et surtout temporaires. Le risque est qu'elles perdurent au-delà du temps de la crise sanitaire. La résorption de la part

du déficit des retraites induit par l'épidémie ne constitue donc pas une réelle priorité, d'autant qu'elle est plutôt réduite au vu de l'ensemble du déficit public. Au plus 0,8 point sur un total de plus de 9 points de PIB. L'élimination du déficit structurel des régimes de retraite peut, en revanche, être souhaitable. Ce dernier est le résultat d'un choix public. Quelle part du PIB sommes-nous prêts à accepter pour les retraites ? Sans les réformes engagées depuis 1993, le ratio aurait atteint 20 % du PIB d'ici le milieu du siècle. Elles permettent de le contenir autour de 14 % du PIB. Certains estiment qu'il faut placer le curseur autour de 13 % voire en deçà. La baisse du poids des retraites suppose une maîtrise accrue des dépenses. Les outils à la disposition sont simples, l'évolution du montant des pensions et les modalités de leur mode de calcul et l'âge effectif de départ à la retraite. La France, depuis plus d'un quart de siècle a joué sur les règles d'indexation des pensions et des salaires de référence, sur les années de référence pour le calcul des pensions de base, sur le rendement des points dans les régimes complémentaires, sur l'allongement de la durée de cotisation et sur l'âge légal. Les mesures les plus utilisées ont été l'indexation et la durée de cotisation. Du fait de l'existence de 42 régimes de base et d'une centaine de régimes complémentaires, depuis une vingtaine d'années, leur unification avec la création d'un grand régime par points en s'inspirant des réformes allemande, italienne ou suédoise est devenue un thème du débat public. Cette unification est censée faciliter

le pilotage des régimes de retraite et les ajustements financiers à réaliser. Elle doit également permettre des économies d'échelle. Jusqu'en 2017, les pouvoirs publics avaient privilégié la convergence même si la réforme de 2010 indiquait que la voie de l'unification devait être étudiée.

Si, par définition, la création d'un système universel par points a des implications budgétaires, son objectif premier est avant tout à concilier équité et simplicité. La demande d'égalité de traitement en matière de retraite reste forte, en France, tout comme la préservation des droits supposés acquis. La mise en place du système universel pose un double problème : l'application de règles uniques pour le calcul des pensions et le changement de mode du dit calcul. L'existence de 42 régimes de retraite est le produit de trois cents ans d'histoire sociale du pays. La couverture d'assurance vieillesse a été longue à se mettre en place. De la création du premier régime, celui des marins, en 1681 à la généralisation de la retraite complémentaire en 1972, de nombreuses lois ont été nécessaires. Il en résulte de multiples strates qu'il n'est pas facile de supprimer. Tout système de retraite est un miroir de la société actuelle et passée. Cela explique le caractère complexe de tout changement. Depuis 1993, les gouvernements avaient opté pour une convergence de plus en plus poussée des régimes existant sans les fusionner. Il aurait été certainement possible de continuer dans cette voie en créant un réel étage de retraite complémentaire pour la fonction publique, en améliorant le système

de la retraite additionnelle créé en 2003. Le régime général aurait pu continuer à absorber les régimes dits alignés (agricole, professions libérales, etc.) comme il l'a fait récemment pour les indépendants. L'idée d'une extinction progressive des régimes spéciaux, avec l'intégration de tous les nouveaux salariés des entreprises concernées dans le régime général, est de plus en plus avancée. Elle reprend la philosophie de la loi réformant la SNCF de 2018. Pour les régimes complémentaires qui sont pour la quasi-totalité d'entre eux en points, l'AGIRC-ARRCO qui est celui qui compte le plus d'adhérents, pourrait être un point d'accueil naturel. En harmonisant les données, la gestion financière, en regroupant les services sous un même toit, l'unification des régimes actuels s'imposera naturellement. La fusion de l'AGIRC et de l'ARRCO s'est ainsi réalisée progressivement, sans à-coups.

La réforme d'Emmanuel Macron prévoit le passage à un système par points en lieu et place de celui en annuités. Il reprend le mode de calcul en vigueur en particulier au sein de l'AGIRC/ARRCO. L'équilibre du régime est alors déterminé par la valeur d'achat et de rachat des points. Des conditions d'âge peuvent être intégrées. Un âge minimum de liquidation peut être prévu ou le mode de calcul de la pension peut comporter des données actuarielles. Dans ce cas, elle dépend de l'espérance de vie à la retraite. L'introduction d'un système par points permet une gestion plus souple et l'affranchissement des notions d'âge légal et durée de cotisation.

En passant d'un système en annuités à un système par points, il y aura naturellement des gagnants qui auront tendance à se faire discrets et des perdants qui seront plus revendicatifs. La retraite par points avantage, par rapport au système actuel, ceux qui ont des carrières assez linéaires. Les fonctionnaires, dont les pensions sont aujourd'hui calculées sur les six derniers mois, peuvent être potentiellement pénalisés. Les arrêts de carrière peuvent être plus préjudiciables dans un système par points. Il faut prévoir des mécanismes de lissage et de correction. Tout système de retraite comporte des dispositifs d'assistance afin de corriger les régimes d'assurances.

La réforme des retraites d'Emmanuel Macron était censée entrer en vigueur en 2024. L'épidémie de covid-19 a bouleversé le calendrier. Il est possible que plusieurs mesures à connotation sociale soient intégrées dans le prochain projet de loi de financement de la Sécurité sociale comme la revalorisation du minimum contributif ou l'amélioration des petites pensions. La retraite sera sans nul doute au cœur des débats de la présidentielle. Afin de surmonter les blocages au sein de la population, le choix d'une approche progressive pourrait constituer une option. Si le rapprochement par étapes a comme défaut de nécessiter du temps, il permettrait peut-être d'en gagner par rapport à celui nécessaire pour faire admettre un big bang.



Retrouvez la lettre et toutes les informations concernant le Cercle sur notre site : www.cercleredelegpargne.fr

Sur le site, vous pouvez accéder à :

- L'actualité du Cercle
- Les bases de données économiques et juridiques
- Les simulateurs épargne/retraite du Cercle

Le Cercle de l'Épargne, de la Retraite et de la Prévoyance est un centre d'études et d'information présidé par Jean-Pierre Thomas et animé par Philippe Crevel.

Le Cercle a pour objet la réalisation d'études et de propositions sur toutes les questions concernant l'épargne, la retraite et la prévoyance. Il entend contribuer au débat public sur ces sujets.

Pour mener à bien sa mission, le Cercle est doté d'un Conseil Scientifique auquel participent des experts reconnus en matière économique, sociale, démographique, juridique, financière et d'étude de l'opinion.

Le conseil scientifique du Cercle comprend **Robert Baconnier**, ancien directeur général des impôts et ancien Président de l'Association Nationale des Sociétés par Actions, **Jacques Barthélémy**, avocat-conseil en droit social et ancien Professeur associé à la faculté de droit de Montpellier, **Philippe Brossard**, chef économiste d'AG2R LA MONDIALE, **Marie-Claire Carrère-Gée**, ancienne Présidente du Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE), **Jean-Marie Colombani**, ancien directeur du Monde et fondateur de Slate.fr, **Jean-Paul Fitoussi**, professeur des universités à l'IEP de Paris, **Jean-Pierre Gaillard**, journaliste et chroniqueur boursier, Philippe Georges, président du conseil d'administration de la Caisse autonome nationale de la Sécurité sociale dans les mines (CANSSM), **Christian Gollier**, directeur de la Fondation Jean-Jacques Laffont -Toulouse Sciences Économiques, membre du Laboratoire d'Économie des Ressources Naturelles (LERNA) et directeur de recherche à l'Institut d'Économie Industrielle (IDEI) à Toulouse, **Serge Guérin**, sociologue, Directeur du Master « Directeur des établissements de santé » à l'Insee Paris, **François Héran**, professeur au Collège de France, ancien directeur de l'INED, **Jérôme Jaffré**, directeur du CECOP, **Florence Legros**, directrice générale de l'ICN Business School ; **Jean-Marie Spaeth**, président honoraire de la CNAMTS et de l'EN3S et **Jean-Pierre Thomas**, ancien député et président de Thomas Vendôme Investment.

Comité de rédaction : Philippe Crevel, Sarah Le Gouez, Charles Citroën

Contact relations presse, gestion du Mensuel :

Sarah Le Gouez

01.76.60.85.39

slegouez@cercleredelegpargne.fr



AG2R LA MONDIALE

