



Résumé

La réforme des retraites trouve son origine dans la campagne présidentielle de 2017, pendant laquelle ses grandes lignes ont été précisées. En septembre 2017, Jean-Paul Delevoye est nommé haut-commissaire à la réforme des retraites ; une concertation

est alors engagée avec les partenaires sociaux. Le rapport remis en juillet 2019 au Premier ministre consacre d'importants développements liés à l'organisation du futur régime et à ses principes, mais demeure très général quant à ses implications financières, ce qui lui est reproché pendant l'examen des 65 articles du projet de loi.

Tout d'abord, il convient de rappeler que le **système de retraite français est l'un des plus généreux des pays de l'OCDE**, avec comme caractéristiques principales :

- ▶ l'âge effectif de départ en retraite est de 62,7 ans (contre plus de 65 ans dans la plupart des pays de l'OCDE) ;
- ▶ le taux de remplacement, pourcentage de son ancien revenu que l'on perçoit une fois arrivé à la retraite, est de **60%** (contre moins de 50% en moyenne dans l'OCDE) ;
- ▶ le taux de pauvreté des retraités français est l'un des plus bas au monde (7% contre 13,4% dans la zone euro).

Il y aujourd'hui **16 millions de retraités** d'au moins un régime de retraite français, de l'ordre de 200 000 nouveaux retraités chaque année, plus de **330 milliards (Md€) de dépenses chaque année**, dont de l'ordre du tiers par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV).

Ce système a un **coût relativement élevé**. Les dépenses de retraites représentent ainsi 13,8% du PIB français, contre plus de 16% en Grèce et en Italie (deux pays aux dépenses les plus élevées en matière de retraite, puis vient la France), 10% en Allemagne et 8% pour les pays de l'OCDE. Cette spécificité française s'explique par des pensions payées plus longtemps, car, de par son système de santé, l'espérance de vie après 65 ans est de 23,6 années en France, contre une fourchette de 20-21 ans en Allemagne, aux États-Unis ou au Danemark. **La France a fait le choix de privilégier les dépenses de transfert aux dépenses d'avenir** : les pensions de retraite ont été préférées aux aides sociales (prestations familiales, minima sociaux) et aux revenus de remplacement (prestations chômage, congé maladie, congé maternité). Depuis l'après-guerre, la société française a ainsi opté un plus grand confort

de vie après 60 ans qu'un taux de chômage structurel plus bas.

Avec 42 régimes différents, le système de retraite français est complexe, peu lisible pour les citoyens. Seuls 3% des Français ne dépendent que d'un seul régime ; chacun comporte ses propres conditions de calcul, même pour des carrières qui pourraient être comparables au premier abord. Une simplification est donc bienvenue, via un pilotage centralisé et simplifié, ce qui apparaît salutaire. Outre l'objectif de lisibilité des régimes, **la réforme se doit d'avoir un volet financier** (« paramétrique »), qui, malgré sa nécessité, n'a pas été évoqué lors de la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron, rendant le sujet politiquement sensible.

Les conséquences financières d'une démographie très largement défavorable

Les faits démographiques sont têtus, leurs mécaniques implacables pour l'équilibre financier du régime de retraite. Dans le système par répartition français, les cotisations sociales perçues en année N servent à payer les retraites de l'année N. Contrairement à ce que l'on peut penser avec la notion de « droits acquis », les Français ne cotisent pas pour « leur » retraite à titre personnel, mais pour payer la retraite de leurs aînés. Un mécanisme viable tant qu'il y a plus de Français qui cotisent que de retraités à pensionner. Mais c'est là que le bât blesse. La population française vieillit : le ratio cotisants/retraités diminue. Alors qu'en 1950, le système avait été conçu avec 3 à 4 cotisants pour 1 retraité, la donne a changé au cours des 15 dernières années : de 2,02 en 2004 à 1,73 en 2018. En 2030, il n'y aura plus que 1,57 cotisant pour 1 retraité.

La faible croissance économique ne parvenant pas à compenser une population vieillissante, le système est structurellement déficitaire, d'environ 15-20 Md€ annuels à horizon 2025-2030, selon les hypothèses économiques (globalement optimistes) du Conseil d'orientation des retraites (COR). Cette charge financière de retraites n'est pas tenable pour les actifs, surtout les plus jeunes, dont le montant et la durée des cotisations ne peuvent augmenter indéfiniment, pour des raisons de chômage et par souci d'équité intergénérationnelle. Les retraités actuels ont supporté une charge financière moindre, après une vie active passée sous l'auspice d'une croissance économique dynamique, dont les chiffres nous paraissent aujourd'hui hors d'atteinte.

Les implications de l'universalité du nouveau régime

Outre ces aspects démographiques et de conjoncture économique, ce régime dit par « répartition » ne l'est plus tout à fait. Pour des raisons essentiellement démographiques, l'État paye un « ticket complémentaire », au-delà des cotisations usuelles, de plus de 40 Md€ pour ses agents (régimes des fonctionnaires et régimes spéciaux), une « surcotisation » publique qui n'a pas d'alter ego du côté des entreprises privées. **Portée par un impératif d'équité, cette réforme redistributive propose d'aligner le taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé**, diminuant certaines situations exceptionnelles comparativement au droit commun. Toutefois, cela représente à terme une perte de recettes de 40 Md€, que l'État devra bien compenser d'une manière ou d'une autre. S'il ne le fait pas, la valeur du point baissera pour tous les retraités français, aussi bien ceux du public que du privé. Cette réforme se doit de renforcer le **caractère « contributif » de notre système de retraites**. Les véritables variables de pilotage de l'équilibre du régime, assuré par la valeur du point, seront la démographie et le poids des retraites dans la richesse nationale. L'indexation des salaires annoncée ne pèsera pas bien lourd face à ces dynamiques plus « lourdes ». Sur ce point, la notion clé de « revenus par tête », n'a par ailleurs toujours pas fait l'objet d'éclaircissements de la part de l'exécutif.

Enfin, l'épineux cas des retraites des cadres doit être abordé. Les revenus supérieurs à 120 000 € acquitteront une cotisation de 2,81 %, non génératrice de droits à la retraite pour combler le déficit structurel du régime. **Le « reste à épargner » des cadres après la réforme ne sera pas équivalent à ce que leurs cotisations AGIRC-ARRCO leur permettent aujourd'hui d'obtenir.**

3 leviers d'action pour rééquilibrer le système

Somme toute, si l'on est attaché à l'existence et à la pérennité du système de retraites par répartition, des économies sont nécessaires à moyen terme.

Trois solutions – aux conséquences variables et, pour certaines, néfastes, se présentent pour assurer l'équilibre financier du régime de retraite :

- sur les **recettes** : augmenter les cotisations d'1,5 point représenterait un impact négatif sur le PIB proche d'1 point et un accroissement structurel du nombre de chômeur de plusieurs centaines de milliers, peu envisageable dans un contexte de croissance morose d'environ 1 %;
- sur les **dépenses** : réduire de 2,5 % toutes les pensions n'est sans doute pas souhaitable ni politiquement, ni économiquement, ni éthiquement ;
- sur la **durée de cotisation** : cotiser en moyenne trois trimestres de plus permettrait d'équilibrer le régime.

Les deux premières options sont trop pénalisantes pour une économie déjà à la peine, en plus de dégrader davantage le risque de pauvreté monétaire de l'ensemble de la population. La seule option viable possible est d'augmenter l'âge moyen de départ à la retraite, ce qui permettrait de renforcer la croissance, tout en accroissant les filets sociaux pour les actifs les plus âgés et les plus fragiles.