

Note d'analyse du réseau retraites

Rapport du COR : un déficit construit de toutes pièces

Le gouvernement a demandé au COR de publier une nouvelle prévision du régime de retraites allant jusqu'en 2030, peu de temps donc après la projection de juin, qui allait jusqu'en 2070. Son objectif est clair : il s'agit de montrer que le système est déficitaire et donc qu'il faut des mesures de correction avant 2025, date envisagée de mise en place de la retraite par points, « pour redresser l'équilibre financier du régime ».

Le COR a cependant publié un rapport relativement balancé annonçant certes un certain déficit pour 2025, mais reconnaissant que son évaluation provient de conventions comptables discutables. Le risque est que le gouvernement et la presse mettent l'accent sur le déficit maximum prévu pour 2025, soit pour l'ensemble des régimes de retraite : 0,7 point de PIB (17,2 milliards d'euros) dans l'hypothèse que les taux de cotisation restent fixes. Nous verrons que ce pseudo-déficit provient essentiellement de la baisse des ressources affectées au système, en raison de la forte baisse de la part de la masse salariale du secteur public, de la non-compensation de certaines exonérations de cotisations sociales, de la baisse des transferts de l'Unedic et de la CNAF. Il disparaît pratiquement si une autre convention comptable est adoptée.

1) Les hypothèses

Elles ne sont guère modifiées par rapport au rapport précédent. Le COR fait toujours l'hypothèse d'une stagnation du taux d'activité des femmes de 25 à 49 ans, alors que celui-ci a augmenté de 3 points de 2003 à 2018, malgré la crise. L'écart avec celui des hommes est encore de 10 points (contre 14 en 2003). Une politique volontariste devrait viser à augmenter le taux d'activité des femmes, ce qui accroîtrait le nombre de cotisantes.

Le COR étudie 4 scénarios de croissance de la productivité du travail, (1,8 %, 1,5 %, 1,3 %, 1 %). Nous nous limiterons ici au scénario à 1 %, le plus probable même s'il est le plus défavorable. Le taux de chômage de long terme est fixé à 7 %, mais le COR imagine un net ralentissement de la baisse du chômage en 2022, de sorte que son taux resterait à 7,7 % en 2025, à 7,5 % en 2030. Ainsi, la croissance du PIB ne serait que de 1,4 % de 2021 à 2025 (1,5 % de 2026 à 2030). Le rapport ne tient pas compte de l'ampleur de la population disponible pour travailler (compte tenu des chômeurs découragés et des personnes employées à temps partiel souhaitant travailler à temps plein).

Le COR reprend les objectifs du gouvernement en matière d'emploi dans la fonction publique : d'ici 2022, baisse de 80 000, puis stabilité jusqu'en 2030. Le point d'indice de la fonction publique serait fixe jusqu'en 2022, puis le traitement indiciaire moyen serait bloqué en pouvoir d'achat. Au total, la part dans la masse salariale globale des traitements des fonctionnaires soumis à cotisations passerait de 12 % en 2018 à 10 % en 2025, puis à 9,2 % en 2030. Cela permettrait à l'Etat de faire des économies importantes de cotisations employeurs.

A partir de 2021, les pensions du régime général et du secteur public évolueraient comme les prix (hors tabac) sans aucune revalorisation en pouvoir d'achat. A l'AGIRC-ARRCO, il en irait de même pour la valeur de service du point.

¹ En fait, le COR se contente de reprendre, sans les discuter, les projections gouvernementales annexées au PLF 2020 et au PLFSS2020, ceci jusqu'en 2022. .

2) Quel bilan ?

Les dépenses de retraite progresseraient de 1,4 % par an (en pouvoir d'achat), ce qui correspond à la croissance du PIB prévue par le COR. Ainsi, la part des dépenses de retraites dans le PIB resterait stable d'ici 2025 et même pratiquement jusqu'en 2030. Ceci au prix d'une baisse du ratio pension moyenne / salaire moyen de 3,1 % jusqu'en 2025, de 6,6 % jusqu'en 2030. Pour dire les choses autrement, il manque 11 milliards en 2025 pour assurer la stabilité de ce ratio.

En 2018, les retraités ont un niveau de vie médian équivalent à celui des personnes de plus de 18 ans. Il serait plus bas de 6,6 % en 2030.

Selon le COR, l'âge moyen de départ à la retraite passerait de 62,1 ans en 2018, à 62,8 en 2025, puis 63,3 ans en 2030, en raison de l'allongement de la durée de cotisation requise et de l'entrée plus tardive en emploi.

C'est donc la baisse de la part des ressources dans le PIB qui provoque le déficit annoncé par le COR. Cette baisse provient essentiellement de la baisse de la part de la contribution de l'Etat à l'équilibre des régimes de retraites de la fonction publique et des régimes spéciaux. En fait, le COR propose 3 conventions comptables.

Selon la première (TCC), les taux de cotisations sociales seraient constants, la part des ressources du système de retraite dans le PIB baisserait de 13,7 % du PIB en 2018 à 13,2 % en 2025. Du fait de la baisse de la part de la masse salariale publique, les cotisations versées par le secteur public baissent de 0,3 point de PIB. La quasi-totalité du déficit provient donc de l'austérité salariale et de la baisse des effectifs publics. C'est la double peine : les salaires stagnent, les effectifs publics décroissent ; c'est un argument pour baisser les retraites. Il faut noter que cette convention comptable oublie que l'État est juridiquement tenu de financer les retraites de ses fonctionnaires et que le déficit apparent du régime de retraite a sa contrepartie en amélioration du solde de l'État et des collectivités locales. Avec cette convention, le déficit des régimes de retraites serait de 17,2 milliards en 2025 (soit 0,7 % du PIB).

Selon la convention comptable ERP, qui tient compte de l'obligation de l'État d'équilibrer les régimes de retraites publiques, le déficit serait de 11,2 milliards en 2025 (0,4 % du PIB).

Avec la convention comptable EEC, qui stabilise les cotisations et contributions du secteur public en pourcentage du PIB et qui neutralise donc les transferts entre l'Etat et les systèmes de retraites, le déficit en 2025 ne serait que de 8,7 milliards (0,3 % du PIB). Encore que ce chiffre incorpore une perte de recettes des régimes de retraites de 2 milliards liée à la non-compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires et sur la prime de fin d'année, de la baisse du forfait social et de la CSG sur certains retraités ; il incorpore aussi de moindres transferts de 2 milliards de l'Unedic et de la CNAF, liés à la baisse prévue du chômage et de l'AVPF. Une baisse plus nette du chômage, la hausse de l'emploi des femmes fourniraient d'importantes ressources supplémentaires. Il n'y a donc pas de déficit important, autre que celui résultant de conventions comptables qui prennent une grande importance en raison de l'hypothèse de forte baisse de la masse salariale du secteur public.

D'ailleurs le COR conclut : « Au total, l'apparition du besoin de financement du système de retraite sur la période de projection résulterait davantage d'une réallocation des ressources au sein des administrations publiques au détriment de l'assurance vieillesse (via des effets de structure liés à la population active et la démographie) qu'à une hausse des dépenses du système qui restent stables en regard du PIB. » (p. 8)

Même si cela n'est pas évoqué dans le rapport du COR, il faut considérer l'ensemble de la protection sociale. Acceptons donc que les régimes de retraite aient un déficit compris entre 8 et de 17 milliards en 2025. En 2025, la dette sociale serait remboursée, ce sont donc 16 milliards, qui sont utilisés actuellement pour rembourser les marchés financiers, qui seront disponibles pour financer la retraite ou pour améliorer les conditions de vie et de travail dans les EPAHD (ce que l'on pourrait faire plus vite d'ailleurs réduisant le rythme de remboursement).

En 2025, sauf changement hautement souhaitable, mais peu probable de la politique familiale (la revalorisation des prestations familiales, leur indexation sur les salaires), la branche famille aurait un excédent de 3 milliards. Le rapport prévoit un taux de chômage de 7 % en 2025 ; dans ce cas, l'Unedic aurait un excédent de 12 milliards. La protection sociale prise globalement aurait donc en 2015 un excédent compris entre 14 et 23 milliards.

3) Comblé un déficit inexistant

Compte-tenu de la commande du Premier ministre, le COR se trouve obligé d'analyser des mesures visant à combler un déficit inexistant en 2025 : 17,2 milliards selon la convention TCC, 8,7 milliards selon la convention EEC. Soit augmenter l'âge minimal de départ à 64,3 ans (63,1 ans) pour la génération 1963, ce qui obligerait beaucoup de seniors à retarder de 2 ans leur départ à la retraite, sachant que beaucoup ne pourraient se maintenir en emploi ; soit augmenter la durée de cotisation requise pour le taux plein à 46,3 ans (44,2 ans), ce qui aurait de lourdes conséquences à moyen terme (les jeunes qui commencent à cotiser à 23 ans n'auraient droit à une retraite à taux plein qu'à 69 ans) ; soit une baisse de 1,1 % (0,6 %) par an du pouvoir d'achat des retraites par leur non-indexation. Dans ces trois cas, la promesse du président : « les personnes nées avant 1963 ne seront pas affectées » serait aussi peu tenue que celle du candidat : « Je ne toucherai pas au pouvoir d'achat des retraites ».

Bizarrement, le COR semble privilégier la piste du report du départ à la retraite en décrivant longuement une réforme compliquée (création d'un âge minimum donnant droit au taux plein, baisse progressive de l'âge d'annulation de la décote) qui annulerait progressivement le rôle de la durée de cotisation, comme s'il voulait proposer au gouvernement une alternative à la réforme structurelle.

Reste enfin la possibilité d'une hausse de 1,5 point (0,8 point) du taux de cotisation. Le COR précise alors : « Les hausses de cotisation ne doivent pas nécessairement être lues comme une hausse globale des prélèvements obligatoires : il s'agit de se substituer à une baisse de ressources provenant d'entités publiques (assurance chômage, CNAF, régimes de fonctionnaires) qui dégageront de facto des marges de manœuvre financières supplémentaires ». Notons cependant que cela ne doit pas empêcher la lutte pour la revalorisation des prestations familiales, contre la contre-réforme imposée à l'Unedic, contre la baisse des effectifs des services publics.

4) Garantir le niveau des retraites, assurer le financement

Nous l'avons montré, il n'y a pas de problème structurel de financement en 2025 avec les hypothèses faites en matière de dépenses. Ceci ne nous empêche pas de considérer que la baisse relative des retraites par rapport aux salaires n'est pas souhaitable ; il faudrait donc consacrer en 2025 11 milliards de plus au système des retraites, ce qui serait finançable si effectivement le taux de cotisation retraite était augmenté de 0,2 point chaque année, soit de 1,1 point en 2025.

On notera pour finir que le COR défend son existence menacée par le Rapport Delevoye : « il est important que le COR soit le lieu où sont établis les diagnostics sur la situation financière de notre système de retraite. Ils (les membres du COR) considèrent en effet tous qu'un tel diagnostic se doit d'être partagé et, de ce fait, ne peut résulter de simples travaux d'experts, quelle que soit leur qualité, mais doit être élaboré sous le contrôle vigilant de l'ensemble des parties prenantes au débat sur les retraites ». (p. 9) On aimerait approuver, sachant que la question de la composition du COR devrait être posée (en particulier quant aux membres qualifiés et aux représentants des retraités) ainsi que celle de son fonctionnement (le rôle de son secrétariat par rapport à celui des membres).

Le réseau retraites

