

FIPECO le 30.07.2020
Les commentaires d'actualité

Relancer la réforme des retraites

François ECALLE

Dans sa déclaration de politique générale, le Premier ministre a annoncé qu'il avait pour objectif la création d'un système universel de retraites tout en constatant que certains éléments du projet de réforme en cours de discussion au Parlement ont généré des inquiétudes et que des améliorations sont donc nécessaires.

Un [autre billet](#) publié sur ce site montre qu'il est en effet souhaitable de fusionner les multiples régimes actuels dans un système universel par points dans lequel un euro cotisé donne les mêmes droits à tous et dans lequel des points gratuits sont néanmoins attribués, mais en toute transparence et dans une logique de solidarité. Deux éléments importants de cette réforme devraient toutefois être remis en cause pour la relancer car ils ont, non sans raison, provoqué une forte contestation politique et sociale.

Premièrement, le projet de loi en discussion au Parlement prévoit que la pension des actifs actuels, au-delà d'un âge variable selon les professions, sera en partie calculée en appliquant les nouvelles règles. Comme le montant total des pensions devrait être quasi-identique au cours des 50 prochaines années avec et sans réforme, selon le Gouvernement, cette application des nouvelles règles fera forcément des gagnants et des perdants. Or ils ne sont pas faciles à identifier et beaucoup de Français considèrent, à tort ou à raison, qu'ils seront injustement lésés par ce « changement des règles du jeu » au cours de leur vie active.

Pour rétablir leur confiance dans l'avenir, il serait préférable d'appliquer la « clause du grand-père » à tout le monde, autrement dit que les nouvelles règles concernent seulement les nouveaux entrants sur le marché du travail. Ceux-ci n'ont en effet pas de droits acquis pouvant être remis en cause par un changement de règles.

Deuxièmement, l'instauration d'un âge pivot de 64 ans, parfois confondu avec l'âge minimal de 62 ans, a également provoqué d'importantes crispations alors qu'il n'y a pas besoin d'âge pivot dans un régime de retraite par points. Si les comptes d'un tel régime sont déficitaires, ses gestionnaires peuvent geler la valeur de service du point pour les rééquilibrer, comme le font les partenaires sociaux au sein de l'Agirc-Arrco depuis très longtemps sans que cela soit fortement contesté. La loi pourrait éventuellement prévoir que la valeur de service du point sera majorée en fonction de l'écart entre l'âge de liquidation et 62 ans, mais sans mettre en avant un âge de référence précis.

Si la clause du grand-père est généralisée, les premières pensions calculées avec les nouvelles règles ne seront versées que dans quelques dizaines d'années. En attendant, les régimes actuels subsisteront et leurs paramètres, comme la durée de cotisations requise pour obtenir le taux plein, devront être ajustés pour les rééquilibrer financièrement. Il est

toutefois préférable d'attendre que l'activité économique retrouve un niveau proche de son potentiel pour procéder à cet ajustement de leurs paramètres. Les déficits de 2020 et 2021 devraient être financés en cédant les actifs du fonds de réserve des retraites et des régimes complémentaires.

A) Il faudrait appliquer la clause du grand-père à tout le monde

Le projet de loi en cours de discussion au Parlement prévoit que les pensions liquidées à partir d'une certaine date et d'un certain âge, variables selon les professions, auront deux composantes : la première correspondra aux droits acquis dans les régimes actuels, convertis en points, et la deuxième aux points accumulés en application des nouvelles règles.

Selon les projections du Gouvernement, la pension moyenne après réforme ne devrait être que légèrement plus élevée qu'avant réforme au cours des 50 prochaines années. Il y aura donc probablement beaucoup de perdants et de gagnants et, comme la situation de départ est caractérisée par une multiplicité de régimes et de règles complexes et différentes, il est difficile de les identifier. Dans ces conditions, une grande partie de la population considère, à tort ou à raison, qu'elle sera perdante et s'oppose à la réforme.

Hostiles à tout changement de règles au cours de leur vie active, plusieurs catégories d'agents publics ont obtenu que les nouvelles règles leurs soient appliquées plus tard qu'aux salariés du secteur privé, ce qui revient à maintenir des régimes spéciaux et la complexité du système de retraites pendant longtemps.

Il serait plus simple et plus acceptable d'appliquer les nouvelles règles de calcul des retraites seulement à ceux qui entreront sur le marché du travail à partir d'une certaine date (la « clause du grand-père »). En effet, ceux qui ne sont pas encore sur le marché du travail n'ont pas de droits acquis à préserver. C'est l'option qui a été retenue lorsque les fonctionnaires ont été remplacés par des salariés de droit privé chez France Télécom. Une autre option pourrait être d'appliquer les nouvelles règles seulement à partir de la génération ayant 16 ans (âge limite de la scolarité obligatoire) au moment du vote de la réforme. Il faudrait certes expliquer alors pourquoi les règles changent entre deux générations successives mais il existe déjà des exemples de telles mesures (une génération a fait son service militaire et pas la suivante).

Le taux des cotisations des générations ayant 16 ans ou entrant sur le marché du travail après le vote de la réforme serait le même pour tous. Ces cotisations seraient, d'une part, converties par la caisse de retraite universelle en points qui s'accumuleraient sur le compte personnel de chacun et, d'autre part, affectées aux régimes actuels pour les financer conformément au principe de base des régimes par répartition (les cotisations des actifs d'aujourd'hui financent les pensions des retraités d'aujourd'hui).

B) Il n'est pas nécessaire d'instaurer un âge pivot

Un relèvement de l'âge effectif de départ en retraite permet d'augmenter l'emploi et le PIB potentiel. En effet, l'augmentation de la population active n'a pas d'incidence sur le taux de chômage à long terme mais a un impact favorable sur l'emploi et la production ([voir note](#)). En conséquence, le nombre de cotisants aux régimes de retraite est plus élevé, le nombre de pensionnés est plus faible et la hausse tendancielle du taux de dépendance de ces régimes, due au vieillissement de la population, est freinée, ce qui améliore leur situation financière. L'augmentation de la population active n'augmente le chômage, et donc les dépenses d'indemnisation, qu'à court terme.

Il est donc souhaitable d'inciter les Français à partir plus tard en retraite, mais les instruments utilisables à cette fin ne sont pas les mêmes dans des régimes par points et par annuités.

Dans un régime par points, les actifs sont libres de partir en retraite quand ils le souhaitent, en fonction notamment du nombre de points déjà accumulés. Il n'existe pas de taux plein ni d'âge du taux plein. Il n'y a pas d'âge minimal de la retraite, sauf pour obtenir la pension minimale si elle existe. Les actifs peuvent être incités à partir plus tard à la retraite pour rééquilibrer le régime en gelant la valeur de service du point ou en n'appliquant pas complètement sa formule d'indexation, ce que les partenaires sociaux ont toujours fait au sein de l'Agirc-Arrco sans créer de troubles sociaux majeurs.

Si un effet incitatif plus important semble nécessaire, il peut être obtenu en faisant dépendre la valeur de service du point de l'âge de départ. Par exemple, cette valeur pourrait être de 50 centimes pour une liquidation à 62 ans, de 52 centimes pour une liquidation à 63 ans... Un tel barème est techniquement équivalent à un dispositif d'âge pivot au-delà de 62 ans avec décote et surcote mais évite de polariser l'attention sur cet âge pivot et sur la décote appliquée entre 62 ans (« l'âge de la retraite » dans le langage courant) et cet âge pivot.

Avec un tel barème, il n'y a qu'un « bonus » en cas de départ après « l'âge de la retraite », plus facilement acceptable qu'une décote. Le barème de ce bonus en fonction de l'âge de départ devrait néanmoins pouvoir être modifié chaque année pour tenir compte de l'évolution du ratio de dépendance démographique du système de retraite et éventuellement inciter à partir plus tard.

C) L'équilibre financier des régimes actuels devra être rétabli dans le cadre des règles actuelles

Si la clause du grand-père est généralisée, les premières retraites calculées avec les nouvelles règles ne seront versées que dans quelques dizaines d'années. En attendant, les régimes actuels subsisteront et leurs paramètres devront être ajustés pour les rééquilibrer financièrement.

Dans le système actuel, les Français peuvent être incités à liquider leur pension plus tard sans créer un âge pivot en relevant l'âge minimal de la retraite, en augmentant la durée de cotisation requise pour obtenir le taux plein ou en modifiant les pourcentages de décote et surcote appliquées si la durée effective de cotisation diffère de cette durée requise.

S'il est souhaitable d'engager rapidement la concertation sur les mesures paramétriques envisagées pour les arrêter, il ne faudra pas les mettre en œuvre tant que l'activité économique n'aura pas retrouvé un niveau proche de son potentiel. En effet, il serait inopportun d'augmenter le chômage en reculant l'âge de départ en retraite, même si cette augmentation est seulement temporaire, et de dégrader encore plus la confiance des ménages dans les prochains mois.

Le déficit des régimes de retraite des salariés du secteur privé sera d'environ 27 Md€ en 2020 si le PIB baisse de 11%, comme le prévoit le Gouvernement, selon le conseil d'orientation des retraites.

A court terme, les déficits des régimes de retraite devraient être financés en mobilisant leurs réserves. Les actifs du FRR s'élevaient à 34 Md€ à la fin de 2019 et ceux de l'Agirc-Arrco à 65 Md€. Les régimes de retraites complémentaires des non-salariés ont également

d'importantes réserves. Il devrait donc être possible de financer une grande partie des déficits de 2020 et 2021 en cédant ces actifs. Leur rendement est certes supérieur au taux actuel des emprunts de l'Etat ou de la CADES, mais ils présentent plus de risques. Si ces réserves ne sont pas utilisées pour financer les retraites dans la situation actuelle, on voit mal à quoi elles pourraient servir.