

Retraites : ce déficit qu'on nous cache

Tabou. L'idée, si répandue, que le système de retraite reviendra mécaniquement à l'équilibre financier au milieu des années 2030 ne tient pas la route.



PAR MARC VIGNAUD

La bataille des retraites promet d'animer le second quinquennat d'Emmanuel Macron. Le président veut repousser l'âge légal de départ à 64 ans, voire 65 ans après 2030. Jean-Luc Mélenchon, au contraire, fait campagne sur le retour de la retraite à 60 ans, avec un raccourcissement de la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein à quarante annuités. Actuellement, il en faut près de quarante-deux, la réforme de Marisol Touraine adop-

tée en 2014 prévoyant même une augmentation progressive de cette durée de cotisation jusqu'à quarante-trois ans pour les générations nées à partir de 1973. D'où cette question centrale, qui va marquer la confrontation politique dans les prochains mois : le système français de retraite connaîtra-t-il, à l'avenir, un déficit qui rend indispensable un allongement des carrières ?

Dans le débat public s'est répandue l'idée que l'ensemble du système français de retraite, qui regroupe pas moins de quarante-deux régimes différents, n'a

pas de véritable problème de financement. Il faut dire que c'est la position défendue par la CFDT de Laurent Berger, le syndicat le plus ouvert aux réformes. « *On ne peut pas considérer le système de retraite en déséquilibre global et durable. À long terme, le système n'est pas déséquilibré tout simplement parce que les baby-boomers vont bientôt commencer à mourir. Les retraités des générations futures seront moins nombreux* », souligne Frédéric Sève, le « Monsieur Retraites » de l'organisation. C'est, de fait, l'interprétation la plus courante des analyses du Conseil

ILLUSTRATION : JEAN POUR « LE POINT »

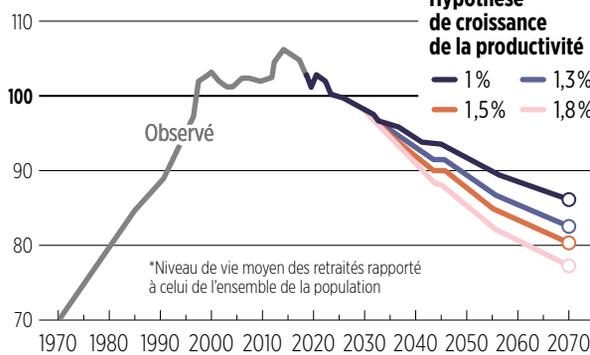
d'orientation des retraites (COR), l'organisme composé de hauts fonctionnaires, de parlementaires, de représentants de retraités, de familles, mais aussi et surtout d'organisations syndicales et patronales. Cette institution qui fait référence sur le sujet publie un rapport annuel, dont les conclusions sont largement reprises dans les médias. C'est ce qui permet, par exemple, à Jean-Luc Mélenchon, d'affirmer avec son aplomb habituel, le 22 mai sur RTL: «*Si quelqu'un ment, c'est celui qui vous fait croire qu'il y aurait un problème de déficit. Il n'y en a pas.*»

Que dit vraiment le COR dans son dernier pavé très technique de 326 pages, publié en juin 2021 ? Que le système français de retraites va a priori connaître un déficit jusqu'au milieu des années 2030. Rappelons que ce recours à un endettement récurrent pour financer les retraites n'est pas justifié. Dans un système par répartition, les pensions des retraités du moment doivent en effet être couvertes par les cotisations des actifs, sauf en cas de choc économique. Ce simple constat du COR pourrait donc justifier à lui seul une réforme. Ceux qui s'y opposent préfèrent faire valoir que, passé cette échéance, le système de retraite devrait, dans la plupart des scénarios économiques du COR, renouer avec les excédents financiers jusqu'à l'horizon de ses projections, en 2070. Un résultat obtenu au prix de multiples réformes engagées ces dernières décennies.

Des pensions programmées pour baisser. Depuis le passage à la retraite à 60 ans, en 1983, la droite – mais aussi un peu la gauche – n'a eu de cesse de corriger ce marqueur de la politique de François Mitterrand. Il y a eu la réforme Balladur, en 1993; la réforme de François Fillon de 2003, surtout centrée sur les fonctionnaires; celle des régimes spéciaux opérée par Nicolas Sarkozy en 2008; celle d'Eric Woerth qui a acté, en 2010, le recul de l'âge légal de départ de 60 à 62 ans et, enfin, celle de Marisol Touraine, sous François Hollande, en 2014, qui a prévu l'allongement progres-

Niveau de vie relatif des retraités*

Observé et projeté, en %



Source : Conseil d'orientation des retraites. Rapport annuel de juin 2021.

sif de la durée de cotisation jusqu'à quarante-trois ans pour obtenir une retraite à taux plein. Toutes ces réformes vont faire reculer l'âge moyen de fin de carrière de 62,2 ans en 2019 à 64 ans vers 2040, selon le COR.

L'amélioration de la santé financière du système sera aussi et surtout portée par la baisse programmée de la retraite moyenne par rapport au salaire moyen, sous l'effet de la réforme Balladur, notamment. Celle-ci prévoit que les salaires pris en compte pour le calcul de la pension sont revalorisés au rythme de l'inflation et non en fonction de l'augmentation moyenne des rémunérations des actifs. Les pensions elles-mêmes sont désormais indexées sur l'inflation et non plus sur la progression des salaires.

C'est la première limite de l'argumentaire de ceux qui estiment qu'une nouvelle réforme des retraites serait idéologique. «*Le problème du pseudo-équilibre des projections du COR est qu'elles reposent sur des baisses de plus de 20 % du ratio retraite moyenne/salaire moyen*», s'emporte Henri Sterdyniak, pourtant membre du groupe Les Économistes atterrés, consi-

déré comme très à gauche. Une telle dégradation – variable selon les scénarios économiques – est-elle acceptable politiquement ? Lui ne le pense pas et préconise pour combler le trou d'augmenter les cotisations des entreprises, ou, à défaut, celles des salariés. «*Le fait que les gens travaillent plus augmente leur niveau de pension*», préfère rappeler un spécialiste favorable à l'allongement des carrières, ne serait-ce que grâce à la retraite complémentaire à points.

Des scénarios improbables.

Plutôt qu'évaluer les futurs excédents ou déficits des retraites, le COR et son président, Pierre-Louis Bras, préfèrent attirer l'attention sur l'évolution des dépenses de retraites en pourcentage du PIB dans les prochaines décennies. Motif invoqué : cet indicateur de soutenabilité du système de retraite serait moins dépendant de conventions comptables complexes et arbitraires que les déficits ou les excédents. Or, il est rassurant : très élevée en France par rapport aux autres pays comparables, la part des retraites dans le PIB, de 13,5 % en 2019, c'est-à-dire avant la crise sanitaire, va décroître, quels que soient les scénarios économiques envisagés. Un autre argument brandi par tous ceux qui s'opposent à un nouvel allongement des carrières. «*L'idée qu'il faut regarder la part des dépenses de retraite dans le PIB est tout à fait défendable. Reste qu'en face des dépenses, il faut bien des recettes!*», nuance un spécialiste des retraites qui a fait tourner des scénarios de réforme ces dernières années et a requis l'anonymat pour s'exprimer.

L'espoir de voir le système de retraite se rééquilibrer un peu mécaniquement une fois passé le pic des retraités du baby-boom fait fi de nombreux autres éléments alarmants sur son état financier. Et pour cause, malgré l'allongement des carrières déjà programmé, le nombre de cotisants va passer de 1,7 pour un retraité en 2019 à seulement 1,3 en 2070... «*Il y a dans le débat public cette idée fausse, selon laquelle le système va* ■■■

56 %
Taux d'emploi
des 55-64 ans
en France en 2021.
Bien moins qu'en
moyenne dans
l'OCDE, (61,4 %)
et qu'en Allemagne
(71,8).

60,8
ans
Âge effectif moyen
de sortie du marché
du travail, en 2018,
pour les hommes et
les femmes. C'est
l'âge le plus faible
des pays de l'OCDE,
exception faite des
femmes en Belgique.

Le nombre de cotisants va passer de 1,7 pour un retraité en 2019 à seulement 1,3 en 2070.

■■■ naturellement s'équilibrer à partir du milieu des années 2030. Ce n'est d'ailleurs pas exactement ce que dit le Conseil d'orientation des retraites», martèle notre spécialiste du système.

Pour s'en convaincre, il faut se donner la peine de décortiquer les hypothèses terriblement compliquées du COR. Afin de réaliser ses projections à long terme sur l'avenir des retraites en France, l'organisme s'appuie sur plusieurs scénarios de croissance de la productivité du travail. Une variable décisive, avec la démographie, pour évaluer la santé financière du système. Quatre hypothèses ont jusqu'à présent été utilisées: une augmentation de la productivité de 1,8%, une de 1,5%, une de 1,3% et une de 1% par an. Des projections «trop optimistes», a récemment taclé le Prix Nobel d'économie Jean Tirole, car «elles tablent sur une croissance future de la productivité supérieure à ce qui a été observé historiquement». Ce constat est désormais largement partagé, au point que le COR va les réviser dans son prochain rapport annuel à paraître fin juin. L'hypothèse la plus «rose» va être abaissée à 1,6%. Exit aussi l'autre scénario de 1,5%. L'institution va désormais faire de ses deux prévisions actuelles les plus pessimistes – 1,3% et 1% d'augmentation de la productivité – ses hypothèses centrales. Un nouveau scénario noir (0,7%) va en effet faire son apparition. De quoi sérieusement assombrir l'horizon.

«Équilibre permanent des régimes publics». Là où cela se corse, c'est qu'à quatre scénarios économiques le COR ajoute trois variantes, en fonction de l'effort que l'État sera prêt à assumer, dans les décennies à venir, pour financer le régime de retraite. Ce qui donne 4 x 3 résultats possibles, soit 12 au total! À première vue, la plupart des scénarios économiques utilisés jusqu'ici prévoient bien un retour aux excédents financiers pour le système français de retraite à l'horizon 2050 et plus encore en 2070. Mais ils reposent



«La réforme des retraites est purement idéologique. Le Conseil d'orientation des retraites le spécifie : à horizon anticipable, c'est-à-dire les cinquante prochaines années, il n'y a pas de problème de financement.»

Olivier Faure (PS), le 29 mars

LA NUPES DANS LE DÉNI



«Il y a un problème de financement des retraites», dit Macron. Et c'est faux. Le Conseil d'orientation des retraites l'affirme dans son dernier rapport : «La trajectoire des dépenses est maîtrisée jusqu'en 2070...» Sa part dans le PIB devrait même «diminuer».

François Ruffin (LFI), le 30 mars

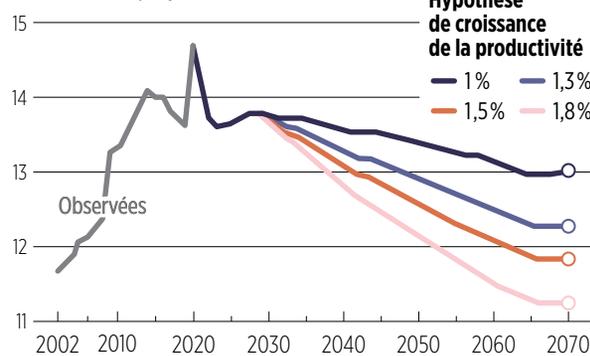
non seulement sur des hypothèses trop favorables d'augmentation de la productivité, comme on vient de le voir, mais aussi sur des projections très optimistes sur l'effort que l'État est prêt à consentir pour continuer à abonder le système de retraites. Il faut savoir que ce dernier s'est donné pour règle d'équilibrer financièrement les régimes des fonctionnaires. Sans cela, ces régimes enregistraient de forts déficits à cause d'un équilibre démographique particulièrement dégradé: l'ensemble du système de retraite compte 1,7 cotisant pour un retraité contre seulement 0,9 pour les différents régimes des fonctionnaires (État, hôpitaux, col-

lectivités locales) et les régimes spéciaux... C'est pour cela que l'État cotise à des taux très supérieurs à ceux des employeurs privés. Son taux atteint 74,3% pour ses fonctionnaires civils, contre... 16,5% dans le privé.

Si l'État se contente de continuer à équilibrer les régimes de retraite publics, selon la règle qu'il applique actuellement, ce taux de cotisation sera revu à la baisse, car il aura moins besoin de surcotiser, à l'avenir, pour assurer l'équilibre des régimes publics. C'est la variante que le COR appelle «équilibre permanent des régimes publics» (voir graphiques page suivante). Dans ce cas, le système resterait en déficit constant jusqu'en 2070 avec une hypothèse de croissance réaliste de 1,3% de la productivité et plus encore de 1%! Pour Fippadict, un spécialiste de l'économie et du budget de l'État, actif sur Twitter, mais qui tient à rester anonyme pour respecter le devoir de réserve, il s'agit de la convention la plus intéressante utilisée par le COR, car «elle permet de nous alerter sur le sous-financement des régimes normaux ne bénéficiant pas de subvention d'équilibre de l'État». «Détailler toutes les conventions et les hypothèses, cela brouille un peu le débat public, regrette notre spécialiste des retraites. Tous ceux qui ont intérêt à ce qu'il n'y ait pas de réforme ne retiennent que le scénario le plus favorable, en choisissant le meilleur taux d'augmentation de productivité et une participation de l'État dans le système de retraite qui ne correspondra pas à la réalité.» Et d'enfoncer le clou: «Il est assez ir-réaliste de faire croire que l'État va al-

Dépenses du système de retraite

Observées et projetées, en % du PIB



Source : Conseil d'orientation des retraites. Rapport annuel de juin 2021.

«Ce qui est illégitime, c'est la part des déficits des régimes spéciaux, comme ceux de la SNCF et de la RATP.» F. Ecalte

ler au-delà de la compensation des déficits des régimes des fonctionnaires en subventionnant, de manière générale, le système des retraites.»

C'est pourtant ce que prévoient, à des degrés divers, les deux autres variantes du COR. L'une d'elles, la plus favorable, prévoit même que l'État continue à payer autant qu'actuellement en pourcentage du PIB, alors que le poids de la fonction publique diminuera dans la masse salariale totale du pays, passant de 12 % à un peu plus de 9 % à partir de 2035. «L'État ferait plus que compenser les déficits des régimes de fonctionnaires. Il participerait à financer d'autres régimes en déséquilibre dans le système de retraite», traduit notre spécialiste. Pas étonnant, dans ces conditions, que le système français de retraite dégage, sur le papier, des excédents! Le paradoxe de la situation apparaît quand on se rend compte que l'augmentation du nombre de fonctionnaires améliorerait, en théorie, l'équilibre financier du système de retraite. Pour sauver le système de retraites, il suffirait donc de recruter massivement des fonctionnaires...

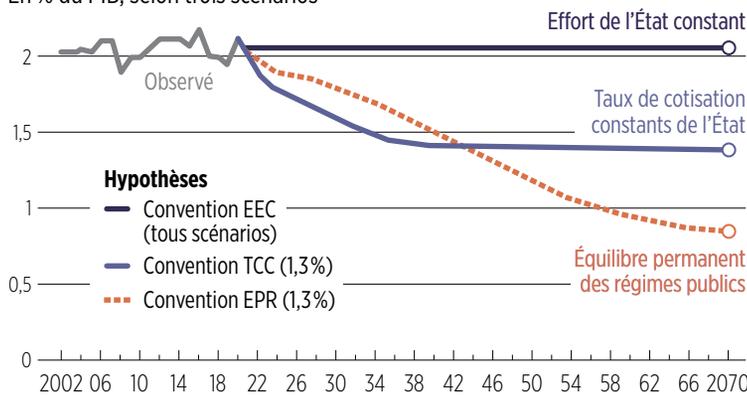
30 milliards oubliés... Récemment, un collectif de hauts fonctionnaires, protégés derrière le pseudonyme de Sophie Bouverin, a écrit un article très documenté dans la revue *Commentaire* pour expliquer à quel point le déficit actuel du système de retraite était sous-estimé. «En fait, le déficit global des retraites en France n'est pas publié, car il n'est pas calculé pour les deux caisses principales des fonctionnaires,

50,1%
Pension brute moyenne
par rapport au revenu brut d'activité moyen.

13,5%
du PIB
Part de dépense des retraites dans le PIB en 2019. Un niveau élevé par rapport aux autres pays de l'OCDE. Seules la Grèce et l'Italie dépensent plus pour les pensions.

Évolution de la contribution de l'État au système de retraite

En % du PIB, selon trois scénarios



dont le besoin de financement reste, de ce fait, enfoui dans les comptes de l'État, de ses établissements, des collectivités locales et des hôpitaux», regrettent-ils. Le collectif s'est donc lancé dans une estimation des sommes mises sur la table chaque année par les employeurs publics simplement pour combler les déficits des régimes de retraite des administrations. Une entreprise ardue, car il faut distinguer ce qui relève de la subvention pure et simple pour compenser les déficits des prestations de solidarité intégrées au système de retraite, légitimement financées par les contribuables. Pour eux, cette somme s'élève à 30 milliards d'euros en 2020. Une somme à ajouter au déficit mis en avant par le COR, de seulement 13 milliards... Soit 43 milliards, ce qui représente 40% du déficit public total cette année-là!

Un tel montant peut être contesté, mais il a le mérite de don-

ner un ordre de grandeur. «Des retraites qui étaient présentées "conventionnellement" presque à l'équilibre global[...] de 2017 à 2019, engendrant la confusion des débats, étaient déjà en réalité déficitaires d'environ 1,4 % du PIB, soit près de 10 % des prestations versées. Comment a-t-on pu prétendre qu'il n'y avait pas urgence à mettre en place une réforme?» attaque Sophie Bouverin.

D'autres experts relativisent. «Que l'État compense le déséquilibre démographique des fonctionnaires, ce n'est pas forcément illégitime, nuance François Ecalle, ancien magistrat à la Cour des comptes et rédacteur du site Fipeco.fr. Ce qui est illégitime, c'est la part des déficits des régimes spéciaux, comme ceux de la SNCF et de la RATP, imputables aux avantages propres à ces régimes, comme les âges de départ précoces.» Et là, les sommes sont beaucoup plus modestes.

Reste que, dans un régime universel, comme celui qu'Emmanuel Macron voulait construire lors de son premier mandat – projet désormais abandonné –, les régimes des fonctionnaires auraient été fondus dans le reste du système de retraite. L'État serait devenu un employeur comme un autre, cotisant à 16,5%. Ce qui aurait révélé le véritable déficit global du système et aurait forcé, à terme, son rééquilibrage. «Au sein du régime de retraite complémentaire du privé, illustre François Ecalle, la branche informatique paye pour la branche de la sidérurgie, et tout le monde trouve cela normal.» ■

Un déficit au moins jusqu'à mi-2030

Observé et projeté, en % du PIB

