

Quelles perspectives d'équilibre pour les retraites par répartition ?



Par Jacques Bichot
Economiste,
professeur émérite
à l'université Lyon 3

Trois facteurs se conjuguent pour créer une forte incertitude concernant l'adéquation à moyen et long terme des recettes aux dépenses de retraite par répartition : les relations entre les recettes des régimes, le budget de l'Etat et celui des autres branches de la sécurité sociale fluctuent ; les rapports successifs du COR¹ fournissent des prévisions assez différentes ; et une réforme systémique majeure est en préparation.

Des comptes difficiles à interpréter en raison de multiples transferts de crédit

Les recettes du régime général dépendent assez fortement de décisions politiques qui consistent généralement à modifier les transferts à la sécurité sociale de fractions de recettes fiscales. Par exemple, de 2015 à 2016, les recettes de CSG affectées à la sécurité sociale sont passées de 78,69 Md€ à 89,32 Md€, soit 13,5 % de plus. Une augmentation équivalente (+ 13,4 %) est intervenue pour le poste « impôts et taxes », passé de 40,66 Md€ à 46,10 Md€. La prise en charge de cotisations par l'Etat a progressé de façon notable, faisant ainsi plus que doubler en deux ans (+ 212,3 %). Quant à la TVA, la part affectée à la sécurité sociale peut varier de façon considérable : une diminution de 1,9 Md€ a été enregistrée en 2017, et une nouvelle diminution de 10,2 Md€ est programmée pour 2018.

Pour la branche vieillesse, du fait de la multiplicité des régimes, de base et complémentaires, la CNAVTS ne représente qu'une fraction minoritaire des pensions versées. L'existence du FSV (Fonds de Solidarité Vieillesse) complique encore la compréhension du financement de cette branche. Constatons seulement que les changements d'affectation de certaines ressources entraînent des redistributions entre branches : par exemple, le produit du prélèvement social sur les revenus du capital a été complètement redéployé en 2016, au profit principalement de la branche vieillesse via le FSV (2,22 Md€), et secondairement de la prise en charge de la dépendance, la CNSA (Caisse Nationale de Solidarité pour

l'Autonomie) obtenant 0,76 Md€, portés à 0,97 Md€ pour l'exercice 2018.

Ce mouvement brownien de fonds publics entre différents organismes, à savoir le Trésor public et les différentes caisses nationales de protection sociale, vide de son sens la notion d'équilibre budgétaire appliquée à la sécurité sociale dans son ensemble et à chacune de ses branches en particulier. En ce qui concerne les retraites par répartition, le manque de signification économique des données comptables est encore accentué par la division du système en trois douzaines de régimes, malgré un système de compensation démographique qui tente d'établir une sorte d'égalité des chances sans y parvenir pleinement. La flottille des caisses de retraite navigue à l'estime, ses boussoles comptables n'indiquant le nord – la réalité économique – que de manière imparfaite et aléatoire.

Par ailleurs, les transferts entre branches sont particulièrement importants entre la vieillesse et la famille. Les droits AVPF (Assurance Vieillesse des Parents aux Foyers) sont attribués en contrepartie de versements de cotisations effectués par la CNAF (Caisse Nationale des Allocations Familiales), ce qui représente environ 5 Md€ par an. Les majorations pour enfants sont prises en charge par cette même caisse famille, pour des montants progressant de façon régulière (4,31 Md€ dans les prévisions pour 2018). Dans un cas, il s'agit de cotisations ouvrant des droits à pensions futures, tout en étant immédiatement reversées à l'ensemble des retraités, tandis que dans l'autre cas, il s'agit de versements finançant le paiement de pensions actuelles à des parents de familles nombreuses, sans ouvrir de nouveaux droits.

Cette différence met en exergue l'ambiguïté fondamentale qui existe concernant les cotisations vieillesse, individuelles ou collectives : elles sont censées préparer l'avenir puisqu'elles procurent presque toujours des droits à pensions futures – à l'exception du versement CNAF pour les parents de familles nombreuses, qui ne sont pas à l'origine des droits attribués à ces personnes – mais elles sont dépensées en réalité selon la formule « *pay-as-you-go* » pour le paiement des pensions en cours.

La réforme des retraites : une opportunité pour rendre les comptes plus significatifs

Un élément est certain : les pensions futures dépendent essentiellement de la démographie et de la façon dont les enfants et les jeunes sont préparés à jouer un rôle productif quand ils seront adultes. Dans un système par répartition, les cotisations ne servent en rien à préparer les pensions de ceux qui les versent, puisqu'elles sont immédiatement distribuées aux retraités. Pourtant, juridiquement, ce sont elles qui ouvrent les droits à pensions futures. Cette divergence entre le droit positif et la réalité ne favorise guère la tenue d'une comptabilité patrimoniale, d'un bilan où figureraient à l'actif les espérances de cotisations et au passif une estimation des pensions à verser à l'avenir aux personnes envers qui les organismes de retraite prennent des engagements.

Le COR travaille néanmoins dans un sens qui rejoint l'idée de comptabilité patrimoniale : il produit des estimations de dépenses et

1. Conseil d'Orientation des retraites. Ses rapports sont disponibles sur son site. Nous utilisons ici principalement les rapports annuels de juin 2018 et juin 2017, et le rapport de septembre 2017. Nous avons également recours aux rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale, en particulier celui de Juin 2018, eux aussi disponibles sur internet.

de recettes pour l'avenir, à un horizon allant jusqu'en 2070. Le passage aux points et à un régime unique que le Haut-commissariat à la réforme des retraites est chargé de préparer facilitera, s'il aboutit, ce travail de comptabilité prévisionnelle. L'organisme débiteur des pensions, dès lors qu'il sera unique et qu'il tiendra (ou plutôt fera tenir²), pour chaque assuré social, un compte de points, pourra fournir une estimation raisonnable de son passif, surtout si la liquidation des pensions obéit à des règles de neutralité actuarielle. Quant à l'actif, composé essentiellement de droits sur le capital humain dont sont porteurs les cotisants et futurs cotisants, son estimation sera certes délicate, mais les coûts de production du capital humain peuvent servir de guide, comme les coûts d'acquisition du capital physique ou technologique servent à estimer l'actif des entreprises.

Les projections du COR

Les bases de projection

En réalisant des projections à plus de 50 ans, le COR ne choisit pas la facilité. Mais il n'est pas le seul : l'administration américaine en charge de la retraite par répartition, la *social security*, en réalise à encore plus long terme. Fort justement, le COR souligne que ses projections dépendent de la convention comptable retenue parmi les trois suivantes :

- la convention CCSS (Commission des Comptes de la Sécurité Sociale), suppose que l'Etat continuera à fournir ce qui est nécessaire pour le versement des pensions des régimes spéciaux, à commencer par celui de ses fonctionnaires. Dans ce scénario, pour une part notable du système de retraites, les ressources sont censées s'adapter automatiquement aux dépenses, et donc ne pas provoquer de déficit pour la branche retraite ... le déficit étant, le cas échéant, reporté sur l'Etat. Si la réforme

projetée est réalisée, cette convention n'aura certes plus d'utilité ;

- la convention PIB suppose que les ressources de la branche vieillesse suivent l'évolution du PIB. Dans un tel scénario, si la masse des pensions augmente plus vite que la production mesurée par le PIB, le déficit augmente ;
- la convention COR suppose que les taux de cotisation restent constants, égaux à ceux observés en 2017, ainsi que les taux de subvention (au sens large du terme) pour les régimes renfloués par le Trésor public.

Le COR utilise différents paramètres, dont le taux de chômage et le taux de croissance des revenus d'activité (particulièrement influent). Pour la démographie, il se base sur l'hypothèse moyenne des projections de l'INSEE, qui est de 1,95 enfant par femme, et observe la dégradation des comptes qui en résulterait si ce paramètre descendait à 1,8, hypothèse la plus basse envisagée par l'INSEE. Le passage de 1,95 enfant par femme à 1,8 se traduirait dans tous les scénarios par un accroissement du déficit d'environ 0,5 % du PIB.

Le COR n'étudie pas, dans son rapport de juin 2018, les variantes relatives à la longévité. Dans son rapport de septembre 2017, il avait pourtant pointé l'importance de ce paramètre : pour un scénario central d'une espérance de vie à 60 ans égale en 2070 à 31 ans pour les hommes et 33,6 pour les femmes, l'hypothèse haute (33,6 et 36,3 années, respectivement, d'espérance de vie à 60 ans) se traduit (en l'absence d'augmentation supplémentaire de l'âge moyen à la liquidation de la pension) par environ 10 % de pensionnés supplémentaires, et donc par un déficit fortement accru si le taux de prélèvement n'est pas fortement majoré.

Comment réformer les retraites pour gérer au mieux ces incertitudes ?

Les travaux du COR confirment ce que le sens commun nous enseigne : l'avenir est incertain.

Cela implique, pour la réforme systémique des retraites actuellement à l'étude, que l'on serait bien inspiré de privilégier la manœuvrabilité du système, sa capacité d'adaptation à des conditions de fonctionnement que nous ne pouvons pas connaître des décennies à l'avance.

En particulier, si l'on veut éviter de recourir à des augmentations excessives des taux de prélèvement sur les actifs ou à des diminutions pénibles du niveau de vie relatif des retraités³, il convient de se préparer au pire. Un navire doit être conçu pour résister à la

tempête, et tant mieux si celle-ci ne survient pas. Prudence est mère de sûreté, dit la sagesse des nations.

La première qualité requise pour naviguer dans un environnement difficilement prévisible est la manœuvrabilité du vaisseau. Celle-ci passe par la fusion des trois douzaines de régimes actuels en un régime unique où les droits à pension sont représentés par des points et dans lequel est appliqué le principe de neutralité actuarielle.

Le système des annuités, surtout dans sa variante instaurée par la malencontreuse réforme de 1982-1983, étant – pour des raisons techniques qu'il serait trop long d'exposer ici – incompatible avec une gestion efficace, il est heureux que le recours aux points pour mesurer les droits à pension acquis par chaque assuré social ait été à peu près acté par le Haut-commissariat à la réforme des retraites. Le principe de neutralité actuarielle, dont la mise en œuvre rend possible une grande liberté de choix pour les assurés sociaux sans que leurs décisions puisse engendrer ni des injustices ni des difficultés de gestion du régime, en est le complément indispensable. Une troisième innovation est également nécessaire : assurer le financement du régime exclusivement par des cotisations d'assurance sociale dont le taux, choisi par le législateur, ne constituera pas une variable d'ajustement.

Une fois la réforme réalisée dans ce sens, les projections à très long terme auxquelles se livre le COR seront beaucoup plus simples à effectuer. Le gestionnaire du régime unique pourra modifier sous sa propre responsabilité, et sans perte de temps, les valeurs des trois paramètres de gestion que sont la valeur de service du point pour le court terme, son prix d'achat pour le long terme, et l'âge pivot⁴ pour le moyen terme.



Pour asseoir ce nouveau régime, des réserves devront être constituées, à la fois pour que le système puisse assumer un rôle de stabilisateur automatique en période de basse conjoncture et parce que la liberté de choix des assurés sociaux pose inévitablement des problèmes de trésorerie. Les réserves qui existent actuellement dans certains régimes devraient servir au développement ou à la création de fonds de pension, compléments de la répartition dont les rapports et projections du COR montrent l'absolue nécessité, sans le dire explicitement, mais de manière très démonstrative pour ceux qui savent lire entre les lignes. ■

2. La perception des cotisations, la tenue des comptes de points, la liquidation et le service des pensions, toutes opérations mettant en relation avec les assurés sociaux, peuvent être délégués par le régime unique à différents établissements rendant déjà ce genre de services, de façon à utiliser le plus possible les capacités humaines et techniques existantes et à garantir aux « clients » du système de retraites la liberté de choix de leur interlocuteur.

3. Le dernier rapport du COR envisage une forte diminution de la pension moyenne en proportion du revenu d'activité moyen.

4. Dans un système par points, et dans certains systèmes par annuités comme la *social security* américaine, on calcule d'abord la pension due à l'âge pivot, puis on multiplie par un coefficient actuariel fonction de la différence entre l'âge de l'assuré social et cet âge pivot.