

3^{ème} avis du Comité de suivi des retraites 11 juillet 2016

La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a donné comme missions au Comité de suivi des retraites, placé auprès du premier ministre, de rendre chaque année un avis avant le 15 juillet destiné à évaluer si le système s'éloigne, « de manière significative » de ses objectifs et le cas échéant, d'émettre des recommandations de mesures correctrices au Parlement, au Gouvernement et aux organismes gérant des régimes de base ou complémentaires obligatoires. L'avis du Comité de suivi des retraites s'appuie notamment sur les travaux du Conseil d'Orientation des retraites qui est lui tenu de rendre à cet effet un rapport annuel au plus tard le 15 juin.

Contexte

La plupart des indicateurs projetés pour l'avenir sont examinés dans les cinq hypothèses de croissance à long terme étudiées par le COR avec une hypothèse de chômage à 7 % et des variantes à 4,5 % ou 10 %. Pour la période 2016-2019, ces projections reprennent les hypothèses des dernières prévisions macro-économiques du Gouvernement, telles qu'elles figurent dans le programme de stabilité adressé à la Commission européenne en avril 2016.

Deux modifications du cadre juridique du système de retraites sont à relever. La conclusion de la négociation interprofessionnelle sur les régimes de retraite complémentaire des salariés du secteur privé et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 qui a modifié, par son article 89, le mode de revalorisation des pensions des régimes de base : afin d'éviter de se fonder sur des prévisions d'inflation qui donnent fréquemment lieu à correctif, la revalorisation sera désormais fonction de l'évolution de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation calculée sur les douze derniers mois.

Comme dans les précédents avis les objectifs et indicateurs sont présentés selon trois grands axes : le montant des pensions et le niveau de vie des retraités, l'équité entre les assurés et la pérennité financière.

1 – Le montant des retraites

En décembre 2014, les retraités perçoivent en moyenne 1 322 euros bruts par mois de pension en droit direct soit 1230 euros nets. Depuis 2009, le montant moyen de la pension de droit direct a augmenté de 4 % en euros constants.

Quels que soient les scénarios économiques retenus, le taux de remplacement net devrait rester, pour les cas types qui vont liquider leurs pensions dans les dix années à venir, supérieur au seuil de 2/3 mentionné par le décret du 20 juin 2014 pour servir de référence aux recommandations du comité. A plus long terme, le taux de remplacement resterait supérieur à ce seuil dans le scénario de

croissance comprise entre 1 et 1,3 % ; hors coefficient de solidarité AGIRC-ARRCO, il baisserait en deçà du seuil de 66 % dans l'hypothèse d'une croissance supérieure à 1,3 % et ceci d'autant plus précocement que la croissance sera forte.

Le comité de suivi des retraites souligne que l'évolution des taux de remplacement est de manière déterminante et, à ses yeux excessive, dépendante du niveau des gains de productivité. Cette forte sensibilité est liée aux mécanismes d'indexation des droits acquis en cours de carrière des pensions liquidées, qui évoluent selon l'inflation et indépendamment de la croissance observée. Par ailleurs, le comité de suivi des retraites observe également que la diversité des régimes et de leurs paramètres rend difficile à piloter le système de manière globale (annuités et en fonction du salaire de référence, sur le dernier salaire hors primes, sur la carrière avec un décompte en points indexés de manière variable).

L'analyse de ces éléments conduit le comité de suivi à estimer que, en l'état, le système de retraites assure un taux de remplacement conforme aux objectifs définis par la loi, pour les individus proches du cas type du salarié relevant du régime général. Cette situation devrait se maintenir au cours des dix prochaines années. A plus long terme, cet objectif n'est pas atteint dès lors que la croissance est supérieure à 1,3 %.

La variabilité des taux de remplacement selon les scénarios de croissance paraît, selon lui, de nature à fragiliser l'adhésion de nos concitoyens au système, ce qui justifie, comme il l'avait indiqué dans son précédent avis, une réflexion active sur des modes d'indexation qui rendent la trajectoire du système moins sensible à l'évolution de la croissance.

Le comité de suivi se félicite donc que, conformément à sa demande, des travaux aient été engagés par les ministères en charge des affaires sociales et de l'économie sur des adaptations techniques de l'indexation des droits acquis en cours de carrière, qui pourraient permettre une détermination plus explicite et lisible des montants de pension et des taux de remplacement garantis par le système, dans les différents régimes.

En 2013, le niveau de vie moyen des retraités s'est établi à 105,4 % de celui de l'ensemble de la population, contre 104,6 % en 2012. En moyenne, ce niveau passerait en 2013 de 105,4 % à 109 % si l'on tenait compte des loyers imputés nets (c'est-à-dire de la valeur locative du logement possédé nette des intérêts d'emprunts payés).

Quel que soit le scénario envisagé par le COR, le niveau de vie des retraités comparé à celui de la population (notamment des actifs) devrait se dégrader dans les 50 ans à venir. Le COR prévoit en effet une croissance moins rapide (mais toujours positive, en euros constants) des pensions moyennes des retraités que des revenus d'activités, ce qui entraînerait une diminution du niveau de vie relatif des retraités d'autant plus forte que la croissance de la productivité du travail serait élevée. En 2060, le niveau de vie relatif des retraités serait compris entre 74 % et 94 % de celui de la population, selon le scénario retenu.

Le comité de suivi constate que l'objectif d'un niveau de vie satisfaisant des retraités est à ce jour assuré par le système de retraite. Le taux de pauvreté des retraités, inférieur à celui de la population totale, illustre la capacité du système à atténuer, au moment de la retraite, les écarts de revenus constatés en cours de carrière. Néanmoins, dans les différents scénarios de croissance, la divergence d'évolution entre les revenus des actifs et ceux des retraités pourrait faire resurgir un risque de pauvreté ce qui appelle, pour l'avenir, une vigilance particulière.

2 – Le traitement équitable des assurés

Sur l'équité entre générations, le comité constate que les réformes successivement intervenues ont contribué au partage des efforts nécessaires, bien que celle de 2010 ait eu, en raison de son rythme de mise en œuvre, un effet plus accentué sur les premières générations concernées.

Sur l'équité entre hommes et femmes, l'allongement de la durée des carrières des femmes est un facteur important de convergence. Mais en raison de la persistance d'écarts de rémunération et d'une durée de carrière des femmes qui reste moindre, les droits familiaux et pension de réversion contribuent aujourd'hui encore de manière forte à l'équité et à la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour les femmes.

Sur l'équité entre régimes, on constate un rapprochement des paramètres des principaux régimes notamment entre les régimes de la fonction publique pour les sédentaires, le régime général et les régimes alignés. Le comité de suivi estime que les différences de règles de liquidation qui persistent posent question au regard des enjeux de transparence du système. Il estime que l'impossibilité de comparer les règles des fonctions publiques avec celles des salariés du privé, qui ne signifie pas que l'un ou l'autre des régimes serait plus avantageux pour ses affiliés, nuit au sentiment de juste partage des efforts, censé sous-tendre l'esprit des régimes de retraite par répartition.

3 – La pérennité financière du système de retraites

A court terme, la situation du chômage continue de peser sur les comptes des régimes obligatoires de base et du FSV.

A échéance de 2020, un déficit modéré (0,2 % du PIB) subsiste. Il est toutefois moindre que celui qui était anticipé avant les réformes réalisées par les lois de 2010 et 2014 et les mesures prises par les partenaires sociaux en 2015.

A partir de 1,3 % de croissance annuelle de la productivité, l'équilibre financier du système dans son ensemble serait atteint à compter du milieu des années 2020. Le système serait ultérieurement excédentaire avec des gains de productivité à 1,5 % (quoiqu'en léger besoin de financement sur l'ensemble de la période 2020-2060) et connaîtrait un déficit limité à 0,2 % du PIB en cas de gains de productivité de 1,3 %. Avec des hypothèses de croissance plus faibles, l'équilibre ne pourrait être atteint sans mesures complémentaires.

Le comité de suivi constate que les réformes successives ont permis de traiter les enjeux démographiques et le choc de 2008 mais qu'il subsiste une sensibilité forte aux hypothèses de croissance, dont les évolutions des indexations pourraient probablement limiter l'ampleur.

Au regard de l'analyse des indicateurs de suivi de notre système de retraites, le comité estime que la situation et les perspectives ne s'éloignent pas de façon significative des objectifs définis par la loi. Il ne formule pas de recommandations pour l'année en cours.