

## V/ Quelle réforme des retraites en 2013 ?

*Henri Sterdyniak*

**M.** François Hollande et le gouvernement Ayrault veulent une nouvelle fois réformer les retraites en 2013, trois ans après la réforme de 2010. Ils se sont engagés à ramener les finances publiques à l'équilibre en 2017, sans augmenter de nouveau les prélèvements obligatoires, dans un contexte de croissance médiocre. Ils prévoient donc une baisse de 70 milliards d'euros des dépenses publiques, soit de 7 %. Comme les retraites représentent le quart des dépenses publiques, elles ne peuvent être épargnées.

Dans son intervention du 28 mars 2013 sur France 2, M. Hollande a mis en avant le déficit prévu des régimes de retraite de 20 milliards d'euros en 2020 pour annoncer un nouvel allongement de la durée de cotisations et certaines désindexations tout en refusant celle des petites retraites. Parallèlement, lors de la négociation des régimes complémentaires quelques jours plus tôt, le Medef a réussi à imposer une revalorisation des retraites inférieure de 1 point à l'inflation pendant trois ans, soit une perte de 3 % de pouvoir d'achat. Est-ce la piste que le gouvernement entend suivre ?

Les dépenses de retraites représentent 13,8 % du produit intérieur brut (PIB) pour des ressources de 13,2 %. En fait, sans la crise, qui coûte environ 5 % d'emplois et donc de cotisations, le système des retraites serait équilibré. Faut-il prendre des mesures structurelles pour combler rapidement un déficit conjoncturel, au risque de peser sur la consommation, donc sur l'activité ?

Selon les prévisions du Conseil d'orientation des retraites (COR), du moins dans le scénario B médian (croissance de la productivité du travail de 1,5 % par an, taux de chômage dimi-

nuant jusqu'à 4,5 % atteint en 2033, rendement constant dans les régimes complémentaires), le déficit des régimes de retraite passerait de 0,7 % du PIB en 2011 à 1 % en 2020, et resterait à 0,9 % en 2040, soit un montant relativement faible. De plus, la baisse du chômage incluse dans ce scénario permettrait de faire des économies de prestations et de dégager ainsi des ressources (de l'ordre de 1 % du PIB) pouvant être utilisées pour les retraites ; le système serait à l'équilibre en 2040.

Toutefois, ce scénario souffre de trois défauts : il suppose que la croissance atteigne 1,6 % l'an en moyenne jusqu'en 2020 alors qu'elle risque d'être nulle de 2011 à 2014. Est-il crédible qu'elle atteigne 2,4 % l'an ensuite, compte tenu de la stratégie macroéconomique suivie en Europe ? Ainsi, le PIB de 2040 atteindrait 1,6 fois celui de 2011, tandis que celui de 2060 serait multiplié par 2,25 : les contraintes écologiques sont totalement oubliées ! Enfin, ce scénario comporte une baisse importante du niveau relatif des retraites : le ratio pension moyenne/salaire moyen baisserait de 15,4 % de 2011 à 2040. Sans cette diminution, le déficit serait de 3,4 % du PIB.

### **La question de l'emploi**

Le gouvernement envisagerait un allongement de la durée de cotisation pour une retraite à taux plein. Mais elle a déjà été augmentée de 37,5 à 40 ans par la réforme de 1993. Celle de 2003 a introduit un allongement automatique selon l'espérance de vie : 41 ans pour les générations nées à partir de 1952 ; 41,5 années pour celles nées à partir de 1955 ; 41,75 années pour les personnes nées à partir de 1958.

La réforme de 2010 a fait passer progressivement l'âge officiel de la retraite de 60 ans à 62 ans, qui s'appliquera à partir de la génération 1955 (soit en 2017). Certes, le taux d'emploi des seniors (les 55-65 ans) a nettement progressé, passant, malgré la crise, de 38 % début 2008 à 46 % fin 2012. Mais cette hausse s'est accompagnée d'une nette progression du chômage des seniors (de 1,7 à 3,7 % de la population concernée), et surtout le taux d'emploi des jeunes (les 15-25 ans) s'est fortement détérioré, passant de 31,9 % à 28,5 % tandis que la part des jeunes au chômage est montée de 6,6 % à 9,9 %. En période de croissance nulle, la hausse de l'emploi des seniors augmente les

difficultés d'insertion des jeunes : contraintes de conserver les seniors, les entreprises n'embauchent plus. Augmenter brutalement l'âge de départ à la retraite ou la durée requise d'activité ne serait qu'une façon de faire baisser le niveau des retraites ou de reporter le poids du chômage sur les plus jeunes.

À plus long terme, nous n'échapperons pas à la nécessité de revoir notre modèle de croissance. Faudra-t-il tout faire pour augmenter la production et l'emploi marchand, quand les contraintes écologiques devraient nous pousser à la décroissance de la production matérielle ? Maintenir la possibilité d'une période de retraite active, en bonne santé, est une utilisation raisonnable des gains de productivité. Il ne faudrait pas aller au-delà d'un âge de retraite de 62 ans et d'une durée de cotisation requise pour le taux plein de 42 années. Ainsi, si le dispositif « carrières longues » est maintenu, ceux qui commencent à travailler à 18 ans pourront partir à 60 ans ; ceux qui commencent à 23 ans devront attendre 65 ans pour avoir droit au taux plein. Mais il faudra repenser les conditions de travail et le déroulement des carrières pour que tous puissent effectivement être employés jusqu'à ces âges. Ceci suppose aussi que les jeunes à la recherche d'un premier emploi reçoivent une prestation chômage et que les années de « galère » soient validées.

À court comme à long terme, la question des retraites est, pour l'essentiel, une question d'emploi. D'ici 2017, de nouvelles mesures de report de l'âge de la retraite ne sont pas concevables, sans une franche inversion de l'évolution de la courbe du chômage, ce qui suppose une rupture dans la politique macro-économique française et européenne. Plutôt que d'engager des réformes de la politique familiale ou des retraites, la France devrait agir en Europe pour mettre fin à la spirale dépressive, pour définir une politique industrielle, au sens large, d'afin de favoriser l'emploi et d'amorcer le tournant écologique.

### **Des retraités trop riches ?**

Depuis 1993, les réformes successives ont diminué le niveau des pensions. En 1993, la réforme Balladur décide que celles-ci seront calculées sur les vingt-cinq meilleures années (au lieu des dix) et que les salaires pris en compte comme les retraites déjà liquidées, ne seront plus indexés que sur les prix (et non sur

l'évolution salariale). Avec un taux de croissance des salaires réels de 1,5 %, la réforme permet théoriquement une baisse de 31 % du montant moyen des pensions au bout de vingt-cinq ans. Elle a introduit cependant un effet pervers : le niveau relatif des retraites diminue quand le taux de croissance des salaires augmente. Dans les régimes complémentaires, depuis 1996, plusieurs accords entre *partenaires sociaux* ont déconnecté la valeur du point (qui sert à calculer le montant de la pension et augmente au mieux comme les prix) et le prix d'achat du point (qui augmente souvent comme les salaires). Finalement, le taux de rendement, le rapport entre la valeur du point et son prix d'achat, a baissé de 11,95 % en 1996 à 8,25 % en 2012, soit de 31 %.

Au total, depuis 2002, les retraites déjà liquidées ont perdu de l'ordre de 1 % de pouvoir d'achat, alors que le pouvoir d'achat du salaire moyen a augmenté de 5,8 %. Pourtant, paradoxalement, le niveau de la retraite moyenne par rapport au salaire moyen ne s'est pas détérioré. En effet, les nouveaux pensionnés ont une allocation nettement supérieure à celle des retraités qui décèdent ; c'est particulièrement vrai pour de nombreuses femmes qui ont maintenant des droits propres.

Le niveau de vie médian des retraités par unité de consommation représente 99 % de celui de l'ensemble de la population<sup>1</sup>, 97 % de celui des plus de 15 ans, à 89 % de celui des actifs occupés. Certains rajoutent 3 points à ces chiffres pour tenir compte du fait que les retraités sont plus souvent propriétaires de leur logement ; mais on peut aussi en ôter 2 pour tenir compte de leurs primes de complémentaires santé. Ainsi, compte tenu du bas niveau de vie relatif des enfants (- 9 %) dû à la faiblesse des prestations familiales, les retraités ont approximativement le même niveau de vie que la moyenne de la population. Ce n'est scandaleux ni dans un sens ni dans l'autre.

Jadis, les retraités ne payaient pas de cotisations maladie. Ils ont souffert de la mise en place en 1991, puis de la montée en puissance de la CSG. S'y ajoute une contribution de 1 % sur les retraites complémentaires. Ils ont également subi le désengagement de l'assurance maladie au profit des complémentaires santé. Faire passer leur taux de CSG de 6,6 % à 7,5 % comme pour les salariés rapporterait 1,8 milliard. Mais ne faudrait-il pas,

---

1 Selon l'enquête Revenus fiscaux et sociaux 2010 de l'INSEE.

en contrepartie, rendre non imposables leurs primes de complémentaire santé et supprimer leur contribution de 1 % ?

Faut-il dénoncer les niches fiscales des retraités ? Oui, bien sûr. Mais elles ne sont pas plus importantes que celles des actifs. Les majorations familiales ne sont pas imposables, mais c'est le cas aussi des prestations familiales. Les retraités ont droit, comme les salariés, à un abattement de 10 % pour frais professionnels, mais avec un plafond plus bas. Même pour les salariés, cet abattement est nettement plus élevé que les frais professionnels effectifs, compensant en fait les possibilités d'évasion fiscale des non-salariés.

Si la situation actuelle des retraités est globalement satisfaisante, les projections du COR envisagent une baisse de 15,4 % du niveau relatif de la retraite moyenne par rapport au salaire moyen d'ici 2040 et même de 21,5 % d'ici 2060 (scénario B). Mais cette baisse s'explique, en grande partie, par l'hypothèse, qu'à partir de 2020, les salaires réels progresseront de nouveau au rythme de 1,5 % par an, le taux de croissance attendu de la productivité du travail. Elle disparaît si les salaires réels ne progressent que de 0,5 % l'an, comme durant les dix dernières années. Par ailleurs, dans ce scénario favorable de croissance soutenue en plein-emploi, ne serait-il pas réaliste et légitime que les retraités bénéficient de gains de pouvoir d'achat ? Peut-on accepter l'hypothèse du COR de stagnation éternelle du pouvoir d'achat du minimum vieillesse et du minimum contributif ?

Si on exclut la baisse du niveau relatif des retraites, en faisant l'hypothèse que soit les salaires réels n'auront qu'une croissance modérée, soit que, s'ils retrouvent une croissance plus forte, les retraités bénéficieront de coups de pouce pour éviter la dégradation de leur situation, la part des retraites dans le PIB serait plus élevée d'environ 1,8 point de PIB en 2040 (soit de l'ordre de 15,6 % du PIB contre 13,8 % en 2011). Certes, dans un scénario favorable, une partie des cotisations chômage pourrait être affectée à la retraite, mais une hausse de 3,5 points des cotisations sociales resterait nécessaire.

### **Les solutions illusoirs**

Selon certains, une « grande réforme systémique » permettrait à la fois d'unifier les régimes de retraite, d'améliorer la géné-

rosité du système, de diminuer ses injustices, et d'assurer son équilibre financier.

Ainsi, certains préconisent-ils de passer à un système par points qui permettrait un équilibre automatique, sans hausse des taux de cotisation [Bichot, 2009]. Il suffirait de fixer, chaque année, la valeur du point au niveau qui équilibre les cotisations reçues et les prestations à verser. Mais les retraités n'auraient, eux, aucune garantie sur le niveau de leur retraite.

D'autres proposent un système de « comptes notionnels » à la suédoise [Bozio et Piketty, 2008]. Chacun cotiserait à un taux de 25 % durant sa carrière ; les cotisations, fictivement accumulées, seraient rémunérées au taux de croissance des salaires. Chacun choisirait « librement » son âge de départ et la retraite serait la rente viagère correspondant au capital accumulé. Mais un taux de cotisation de 25 % ne fournirait qu'un taux de remplacement de 46 % pour une carrière de 42 ans de 20 à 62 ans (contre 77 % aujourd'hui). Chacun serait obligé de travailler le plus longtemps possible pour avoir un revenu satisfaisant. Or, à 60 ans ou 62 ans, les ouvriers et les cadres ne sont pas égaux quant à leur espérance de vie et quant à leur capacité à se maintenir en emploi. L'équilibre serait atteint par une baisse des retraites qui frapperait surtout les salariés aux emplois pénibles et à faible salaire.

L'instauration rapide d'un système unique de retraite est impossible. Comme on ne sait pas recalculer tous les droits passés, le nouveau système devrait remplacer progressivement l'ancien, avec le danger d'instaurer en douceur, comme en Italie, un système beaucoup moins généreux pour les plus jeunes.

En revanche, il est nécessaire d'organiser la convergence du régime général, des régimes complémentaires, du régime de la fonction publique, des régimes spéciaux en ce qui concerne les avantages familiaux, les taux de remplacement et la prise en compte de la pénibilité. Mais cette convergence ne doit pas s'effectuer par le bas.

Il faut écarter l'option de la capitalisation c'est-à-dire de l'épargne dans des fonds de pension. La crise a bien montré que ces retraites se révèlent fragiles, sensibles aux fluctuations des marchés financiers. Le développement des fonds de pension augmente la masse d'actifs financiers en recherche de rentabilité et contribue à la financiarisation excessive, qui est une des causes de la crise. Les actifs d'aujourd'hui devraient payer deux fois : pour assurer la retraite de leurs parents et pour se constituer un

capital en vue de leur propre retraite. Ceci nécessiterait une hausse du taux d'épargne, malvenue en cette période où il faut, au contraire, soutenir la demande ; les incitations fiscales, qui seraient nécessaires, pèseraient sur les finances publiques. Enfin, la montée en puissance des contributions des salariés et des entreprises aux fonds de pension imposeraient de réduire les ressources de la retraite par répartition, ce qui augmenterait les déséquilibres.

### **Les impasses du rapport Moreau**

Le rapport Moreau, rendu le 14 juin 2013, préconise de réduire à court terme le déficit du système des retraites en augmentant les impôts des retraités (hausse de leur taux de CSG, imposition des avantages familiaux ou suppression de la déductibilité de leurs frais professionnels). Mais est-on assuré que ces hausses d'impôts iront financer le système de retraite plutôt que de combler le déficit de l'État ? Surtout, il propose de n'augmenter les retraites les plus élevées (celles qui paient le taux plein de CSG) que de l'inflation moins 1,2 point pendant trois ans, leur infligeant ainsi une baisse de 3,6 % de pouvoir d'achat. Ceci diminuerait la fiabilité du système public des retraites. Comment justifier une baisse du pouvoir d'achat d'une partie de la population ? Ceci pèserait sur la consommation et donc sur l'activité.

À moyen terme, le rapport propose de garantir la baisse du niveau relatif des retraites qui, nous l'avons vu, s'atténuerait si les salaires réels n'augmentent pas. Soit les salaires portés au compte ne seraient revalorisés que comme : prix + (salaires réels – moins 1,5 %), ce qui veut dire que, quelle que soit la hausse des salaires, le taux de remplacement maximum du régime général ne serait plus que de 41,5 % (au lieu de 50 % jadis). Soit un comité d'experts proposerait, chaque année, de réduire le niveau des retraites par un *facteur démographique*. Outre que ce serait un nouveau coup porté à la démocratie sociale (les partenaires sociaux ne seraient que *reçus* ; n'est-ce pas aux salariés d'arbitrer entre niveau des pensions et taux de cotisations ?), les salariés n'auraient plus aucune garantie sur le niveau de leur retraite.

Enfin, le rapport préconise de poursuivre l'allongement de la durée de cotisation requise la loi de 2003 (un allongement de deux ans de la durée de cotisation pour trois années de hausse

d'espérance de vie à 60 ans). La durée requise serait alors de 42 ans pour la génération 1962 (en 2024), de 43 ans pour la génération 1975 (en 2037), de 44 ans pour la génération 1989 (en 2051). L'âge moyen de début d'acquisition des droits étant actuellement de 22 ans, ceci imposerait un âge moyen de départ de 65 ans en 2037. Certes, cette annonce a pour but de rassurer la Commission européenne et les marchés financiers. Mais peut-on annoncer une décision vingt-cinq ans en avance sans savoir quelles seront, en 2037, la situation du marché du travail, les besoins d'emplois, les contraintes écologiques ?

### **Que faire ?**

Selon nous, la réforme des retraites n'est pas la priorité de l'année 2013. À court terme, il faut accepter le déséquilibre des régimes induit par la crise et se préoccuper essentiellement de sortir de la dépression. Il ne faut pas se lancer dans la stratégie de spirale vers le bas qu'induirait la désindexation. À moyen terme, pour convaincre les jeunes qu'ils auront bien une retraite satisfaisante, l'objectif doit être de stabiliser le ratio pension/retraite. L'État et les syndicats doivent s'engager sur des niveaux cibles de taux de remplacement net : 85 % au niveau du SMIC ; 75 % en dessous du plafond de la Sécurité sociale (3 000 euros par mois) ; 50 % de un à deux plafonds.

Pour garantir les retraites par répartition, le gouvernement et les syndicats doivent annoncer que c'est par la hausse progressive des cotisations que le système sera équilibré si nécessaire, une fois mise en œuvre une stratégie d'allongement de la durée des carrières, compatible avec la situation du marché du travail et les besoins effectifs en emplois.

### **Repères bibliographiques**

---

BICHOT J., *Réformes des retraites : vers un big bang ?*, Institut Montaigne, Paris, 2009.

BOZIO A. et PIKETTY T., *Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, Éditions Rue d'Ulm, Paris, 2008.