

Retraites 2013 : une (petite) réforme...

Henri Sterdyniak

Sous la pression des marchés financiers et des institutions européennes, le gouvernement s'est cru tenu de présenter une nouvelle réforme des retraites en 2013, trois ans après celle de 2010. Pourtant, la question des retraites ne devrait pas être aujourd'hui la priorité de la politique économique française : retrouver une croissance satisfaisante, réorienter la stratégie macroéconomique de la zone euro, donner une nouvelle impulsion à la politique industrielle française dans le cadre de la transition écologique sont des réformes autrement plus urgentes¹.

Les mesures annoncées le 27 août ne constituent pas une grande réforme ; ce sont essentiellement des mesures de financement d'ampleur limitée. De même, les mesures de justice en faveur des femmes et des travailleurs soumis à des travaux pénibles ne sont pas encore à la hauteur des enjeux. Le pire est certes évité (la désindexation des retraites, un recul rapide de l'âge ouvrant le droit à la retraite, une réforme dite structurelle) ; la pérennité du système est proclamée, mais la (petite) réforme de 2013 ne se donne guère les moyens d'assurer sa fiabilité sociale.

Le point de départ

Le déficit des régimes de retraites en 2012 (16 milliards d'euros) provient essentiellement de la profondeur de la récession, qui a fait diminuer le niveau d'emploi d'environ 5,5 %, faisant perdre 14 milliards d'euros de ressources aux régimes de retraites. L'objectif de la politique économique en France, comme en Europe, devrait être de récupérer les emplois perdus. Il n'est pas urgent d'équilibrer les retraites.

Selon les projections du COR, reprises par le gouvernement, dans le scénario médian (croissance de la productivité du travail de 1,5 % par an, taux de chômage diminuant jusqu'à 7,6 % en 2020, puis atteignant 4,5 % en 2033), le

1. Voir: Henri Sterdyniak, « Quelle réforme des retraites en 2013 ? », *Note de l'OFCE*, avril 2013.

déficit des régimes de retraite passerait de 0,7 % du PIB en 2012 (16 milliards d'euros) à 0,9 % du PIB en 2020 (21 milliards) comme en 2040 (27 milliards)², soit un niveau relativement faible à long terme. La baisse du chômage permettrait des économies de prestations chômage et exclusion. Celles-ci dégageraient des ressources de l'ordre de 1 % du PIB, pouvant être utilisées pour les retraites ; ainsi le système serait équilibré à terme. Mais, ce scénario souffre de trois défauts dirimants.

— Il suppose que la croissance soit de 1,6 % l'an en moyenne de 2011 à 2020 alors qu'elle risque d'être pratiquement nulle de 2011 à 2014. Est-il crédible qu'elle atteigne 2,4 % l'an de 2015 à 2020 ?

— Il suppose que par la suite, jusqu'en 2060, l'économie française retrouve durablement une croissance de 1,6 % l'an, avec une hausse de la productivité du travail de 1,5 % par an ; le PIB de 2040 serait de 1,6 fois supérieur à celui de 2011 ; celui de 2060, 2,25 fois (!) : les contraintes écologiques sont totalement oubliées.

— Surtout, il comporte une baisse importante du niveau relatif des retraites : le ratio « pension moyenne/salaire moyen » baisserait de 15,4 % de 2020 à 2040 puisque les salaires réels progresseraient de 1,5 % par an tandis que les salaires pris en compte, les retraites déjà liquidées, le minimum vieillesse et le minimum contributif seraient fixes en pouvoir d'achat. Sans cette baisse, le déficit en 2040 serait de 3,4 % du PIB. C'est le niveau relatif des retraites qui est la variable d'ajustement implicite de la projection.

Quel rééquilibrage d'ici 2020 ?

Le gouvernement se donne pour objectif d'équilibrer le déficit des retraites en 2020. Les 21 milliards d'euros de déficit annoncés se décomposent en 8,3 milliards de déficit des régimes complémentaires (ARRCO-AGIRC), 8,6 milliards de déficit des régimes équilibrés par l'État et 4,8 milliards des autres régimes de base (y compris celui des collectivités locales, la CNRACL).

Le gouvernement fait l'impasse sur le déséquilibre des régimes dont il est responsable (fonction publique, régimes spéciaux), en prétendant qu'ils seront comblés par la baisse d'autres dépenses publiques (dans le cadre du gel en volume des dépenses de l'État). Mais Il ne précise pas lesquelles, ce qui est problématique, sachant qu'il s'est déjà engagé à réduire de 70 milliards les dépenses publiques.

Dans les régimes AGIRC-ARRCO, les mesures prises en mars 2013 réduisaient déjà le déficit de 4 milliards d'euros en 2020 : le taux de cotisation employeur augmente de 0,15 point d'ici 2015 (gain : 1 milliard), le taux de cotisations salarié de 0,1 point (gain : 0,7 milliard) et surtout la désindexation des pensions doit faire perdre 2,5 % de pouvoir d'achat aux retraites de l'ARRCO et 2,8 % à

2. Nous nous limitons à cette date car ensuite le ratio démographique (le rapport entre les plus de 65 ans et les 20-65 ans) devrait se stabiliser.

celle de l'AGIRC (gain : 2,2 milliards). Restent 4 milliards d'euros de déficit que les partenaires sociaux devront trouver. Les régimes complémentaires ne peuvent se permettre de trop lourds déficits tandis que les autres régimes peuvent les supporter. Aussi, les retraités du secteur privé subiront-ils des pertes de pouvoir d'achat sur leurs retraites complémentaires tandis que les retraités du secteur public seront épargnés. L'État aurait dû aider les régimes complémentaires en période de dépression économique. À l'avenir, il ne peut laisser les partenaires sociaux résoudre, seuls, leur problème de déficit résiduel, ce qu'ils risquent de faire au détriment du niveau des retraites du privé.

Le gouvernement a sagement décidé d'augmenter les cotisations sociales plutôt que la CSG. Il est légitime que les retraites, qui sont essentiellement des salaires différés, qui dépendent des cotisations versées, soient financées par un prélèvement assis sur les salaires. En 2017, la hausse sera de 0,3 point pour les salariés et les entreprises (gain : 2 fois 2,2 milliards d'euros).

Le gouvernement a sagement renoncé à désindexer les retraites, ce qui aurait mis à mal la fiabilité du système. Par contre, il a décidé de reporter de 6 mois la date où les pensions seront revalorisées³, ce qui baisse le niveau moyen annuel des retraites de la moitié de l'inflation (soit de 0,9 % si l'inflation est de 1,8 %, un gain de 2,7 milliards d'euros en 2020).

Les majorations familiales des pensions seront désormais soumises à imposition, ce qui est en soi légitime. Cette imposition devrait rapporter 1,3 milliard en 2020. La mesure a l'avantage de ne frapper que les retraités imposables. En sens inverse, c'est une nouvelle atteinte à la politique familiale ; c'est un mauvais signal pour les familles nombreuses des classes moyennes déjà touchées par deux baisses du plafond du quotient familial. Les majorations de pensions étant financées par la CAF, le produit de leur fiscalisation étant reçu par le fisc, on voit mal pourquoi et comment ce produit arriverait aux caisses de retraites. Il serait juste qu'il bénéficie aux familles nombreuses.

Au total, en incorporant les mesures prises par les régimes complémentaires, les entreprises sont mises à contribution pour 3,2 milliards d'euros ; les salariés pour 2,9 milliards (soit une perte de pouvoir d'achat de 0,4 %) et les retraités pour 6,2 milliards (soit une perte de pouvoir d'achat de l'ordre de 2 %). La réforme pèse surtout sur les retraités.

Peut-on reprocher au gouvernement d'augmenter les prélèvements obligatoires ? Non. Du fait de l'allongement de la durée de vie, la part des plus de 60 ans dans la population française doit passer de 22,8 % en 2010 à 31,7 % en 2040 (soit une hausse de 39 %). Même avec des hypothèses très optimistes sur l'évolution des taux d'activité des femmes et des seniors et sur la baisse du taux de chômage, il y aura 75 retraités et chômeurs pour 100 actifs occupés en 2040 contre 63 aujourd'hui, soit une hausse de 19 %. Les Français doivent donc choisir entre une nette baisse du niveau de vie relatif des retraités et une hausse de la

3. Le gouvernement n'est pas clair sur le champ de ce report. S'appliquera-t-il au minimum vieillesse, au seul régime général, aux régimes complémentaires, aux régimes du public ? Les petites retraites seront-elles épargnées ?

part du PIB consacrée aux retraites, hausse qui devrait être de l'ordre de 2 points de PIB d'ici 2040. Certes, l'amélioration de la situation de l'emploi pourrait permettre de réduire les cotisations chômage ; il n'en faudrait pas moins augmenter les ressources pour la retraite si l'objectif de parité des niveaux de vie entre actifs et retraités est maintenu.

Même dans ce scénario macroéconomique favorable, il reste un déficit de l'ordre de l'ordre de 8 milliards d'euros en 2020. Peut-on le reprocher au gouvernement ? Non. Il aurait été peu pertinent de réduire davantage le revenu des ménages dans la période à venir où l'important reste de soutenir l'activité, donc la consommation.

Cependant, le gouvernement a promis aux entreprises qu'il n'y aurait pas de hausse du coût du travail en 2014, grâce à une réforme du financement de la protection sociale,. Il semble qu'il envisage de réduire les cotisations famille que payent les entreprises en contrepartie de la hausse de leurs cotisations retraites. Mais il faudra alors trouver une ressource de substitution pour la branche famille. S'agit-il de taxer davantage les dividendes, qui ont fortement augmenté ces dernières années ou d'utiliser la contribution climat-énergie ? S'agit-il de faire payer les ménages en augmentant la CSG, au risque de déprimer encore la consommation ?

Et après...

Le gouvernement évoque un déficit *ex ante* de 27 milliards d'euros en 2040, c'est-à-dire qu'il se place dans le scénario médian du COR où l'équilibre du système de retraite est obtenu par le retour à un taux de chômage de 4,5 %, une forte croissance économique et la baisse du niveau relatif des pensions de retraite. En fait, dans ce scénario rose, compte tenu des mesures décidées en 2013 (effet : 16 milliards en 2040) et des économies possibles en matière de prestations chômage (18 milliards), le système serait équilibré.

La réforme de 2013 se contente de maintenir après 2020 le mécanisme automatique mis en place par la réforme Fillon de 2003, qui indexe la durée d'activité requise pour une retraite à taux plein sur l'espérance de vie. Ce mécanisme devait conduire à une durée d'activité de 41,75 années pour les générations nées en 1958 et après. Elle est prolongée à 42 années, pour les générations nées en 1961 et après, soit à partir de 2023 ; à 43 années pour les générations nées en 1973 et après, soit à partir de 2035. La durée requise serait fixe par la suite. L'allongement de la durée de cotisation requise rapporterait en 2040 entre 5,6 milliards (selon le COR qui évalue à 0,3 année seulement son impact sur l'âge moyen de départ à la retraite) et 11 milliards d'euros (si l'impact est de 0,6 année).

Le gouvernement a sagement refusé d'accélérer la hausse de l'âge requis pour l'ouverture du droit à la retraite (qui passe déjà de 60 ans en 2011 à 62 ans en 2017) et celle de la durée de cotisations, ce qui aurait été déstabilisant en

période de chômage de masse et aurait aggravé les difficultés des jeunes à trouver un emploi.

Jouer sur la durée de cotisation plutôt que sur l'âge permet à ceux qui ont commencé à travailler jeune de partir relativement tôt à la retraite (d'autant plus que s'y ajoute le dispositif « carrière longue ») tandis que les cadres seront contraints de partir tard, ce qui compense les différences d'espérance de vie. À terme, un travailleur ayant commencé à travailler à 18 ans pourra partir à la retraite à 60 ans ; un cadre ayant débuté sa carrière à 23 ans à partir de 66 ans. Pour que ces mécanismes fonctionnent correctement, il faudrait que les années d'enseignement supérieur ne soient pas prises en compte et ne puissent pas être rachetées, tandis que toutes les périodes d'inactivité forcée (chômage, maladie) ou socialement reconnue (élevage d'enfants, soins à des proches) doivent être validées. Ceci suppose aussi que les jeunes à la recherche d'un premier emploi reçoivent une prestation chômage et que toutes leurs années d'apprentissage ou de « galère » soient prises en compte.

La réforme permet aux jeunes de valider leurs trimestres d'apprentissage ; elle améliore la prise en compte des périodes de temps partiel ; par contre, aucune mesure forte n'est prise pour les jeunes chômeurs. Un dispositif nouveau est introduit incitant les jeunes entrant dans la vie active après des études universitaires à racheter rapidement une année de cotisation, comme si un jeune diplômé devait se préoccuper en début de carrière de sa retraite dans 40 ans, alors que son salaire est encore faible, qu'il ne peut prévoir quelle sera la législation à cette époque, que les femmes ne peuvent savoir combien elles auront d'enfants (et si le mécanisme de majoration de durée d'assurances pour les mères sera maintenu). Gageons que ce dispositif n'aura aucun succès.

Était-il vraiment nécessaire d'annoncer immédiatement une décision sur la durée de cotisations requise dans 10 ans, sans savoir quels seront, en 2023, la situation du marché du travail, les besoins d'emplois, les désirs sociaux, les contraintes écologiques ? À terme, les pays développés n'échapperont pas à la nécessité de repenser leur modèle de croissance. Faudra-t-il continuer à 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, consacrée à des activités associatives ou culturelles, est une utilisation raisonnable des gains de productivité. Aller au-delà d'un âge de retraite de 62 ans et d'une durée de cotisation de 42 années n'est pas une obligation, c'est un choix social, qui doit être discuté.

L'annonce précoce de l'allongement de la durée requise risque de désespérer les jeunes qui peuvent penser qu'ils n'auront jamais droit à une retraite. Les jeunes commencent aujourd'hui à valider des trimestres à 22 ans et font le calcul : $22 + 43 = 65$ ans. Les années manquantes sont fortement pénalisées actuellement : 2 années manquantes de cotisation font perdre 14,3 % de niveau de pension. Les jeunes n'ont pas conscience de ce que seront leur espérance de vie et leur état de santé dans 40 ans. Aussi, faut-il rappeler que le système de retraite est réformable en permanence et que l'allongement de la durée requise

de carrière pourra ne pas avoir lieu, s'il aboutit à une baisse trop importante des pensions.

À court comme à long terme, la question des retraites est pour l'essentiel une question d'emploi. D'ici 2020, de nouvelles mesures de report de l'âge de la retraite n'étaient pas concevables sans une franche inversion de l'évolution de la courbe du chômage, qui suppose une rupture dans les politiques macroéconomiques française et européenne. D'ici 2040, deux questions se posent : comment assurer la réalisation de ce scénario de plein emploi ? Faut-il accepter la baisse du niveau relatif des retraites ? Ce n'est qu'à ces deux conditions que l'équilibre du système sera assuré en 2040. Sinon, on ne peut exclure qu'il faudra de nouveau modifier les paramètres du système. Le gouvernement a sagement repoussé la suggestion du rapport Moreau : modifier les règles d'indexation des salaires porté en compte afin de garantir la baisse du niveau relatif des retraites⁴. En sens inverse, on peut regretter qu'il n'ait pas annoncé clairement qu'il se donnait pour objectif de maintenir le niveau de vie relatif des retraités, quitte à accepter une certaine hausse des cotisations.

Les inégalités de genre

Les femmes ont actuellement des salaires et des taux d'emploi en équivalent temps plein nettement inférieurs à ceux des hommes. L'objectif central est bien sûr de réduire ces écarts. Mais, ils persistent et leur impact sur le niveau des retraites des femmes va perdurer longtemps. Le fait est que les femmes pâtissent dans leur carrière d'avoir élevé des enfants, ce n'est pas le cas des hommes. Les majorations familiales de retraite accordées aux personnes ayant élevé 3 enfants ou plus devraient compenser leur moindre capacité d'épargne et récompenser leur contribution à la soutenabilité du système des retraites. Comme elles sont proportionnelles aux salaires et indépendantes du sexe, elles ne réduisent pas les écarts de retraites liés au genre, profitant plus aux hommes (62 euros par mois en moyenne) qu'aux femmes (37 euros). Aussi, serait-il souhaitable d'augmenter les allocations des familles nombreuses dans la période où elles élèvent effectivement leurs enfants et de consacrer les majorations familiales de retraite à compenser l'effet négatif de l'élevage des enfants sur la retraite des mères.

Remplacer le dispositif actuel par une allocation forfaitaire de 50 euros par enfant élevé (donnée en priorité à la mère) ferait baisser de 4 % la retraite moyenne des hommes, augmenterait de 6 % la retraite moyenne des femmes. La retraite moyenne des femmes passerait de 67,4 à 74,3 % de celles des hommes. Certes, ce ciblage risque de justifier le partage sexué des tâches, mais il doit être fait jusqu'à ce que la situation des deux sexes s'égalise sur le marché du travail. Le point étrange est que le gouvernement évoque cette réforme, mais la repousse, sans justification, à après 2020.

4. Voir : Henri Sterdyniak, « Le mauvais compromis du rapport Moreau », *blog de l'OFCE*, juin 2013.

La question de la pénibilité

La grande nouveauté de la réforme est sans doute la mise en place d'un compte individuel de pénibilité : chaque trimestre de travaux pénibles donnera droit à 1 point (ou même deux, si plusieurs facteurs de pénibilité sont présents) ; le total des points sera plafonné à 100 ; 10 points donneront droit à 1 trimestre de formation ou de retraite ; les 20 premiers points devant être réservés à la formation. Un salarié ayant effectué 25 années de travaux pénibles aura ainsi le droit à six mois de formation et 2 années de retraite précoce.

Ce mécanisme a l'avantage de permettre d'obliger les entreprises à distinguer et à enregistrer les travaux pénibles ; ceux-ci donneront lieu à une cotisation supplémentaire ; les entreprises seront donc incitées à réduire le nombre de postes de travaux pénibles.

Les syndicats et les entreprises seront incités à négocier l'organisation des carrières sur le modèle : 25 années de travaux pénibles, 6 mois de formation, 15,5 années de travaux moins exposés. Si on considère un ouvrier qui commence à travailler à 20 ans, il pourrait partir à 60 ans, après 40 années de travail (du moins jusqu'en 2025), à 61 ans après 41 années de travail (à partir de 2035).

Cependant, le dispositif instauré reste peu généreux en raison du plafond à 100 points. Un ouvrier qui aurait travaillé 30 ans ou 40 ans à des travaux pénibles, sans possibilité de formation, n'aura droit qu'à 2 années d'avancement de sa retraite alors que 4 seraient nécessaires.

La liste des facteurs de pénibilité peut être jugée restrictive ; il faudrait que la loi prévoie la possibilité d'accords de branche étendant les critères de pénibilité. Dans le secteur public, certaines professions, moins pénibles que celles du privé, vont conserver le droit de partir en retraite à 57 ans. Une unification sur des bases objectives serait nécessaire.

Si la réforme améliore la prise en compte de la pénibilité pour l'avenir, se pose la question de la prise en compte des périodes de travaux pénibles pour les salariés qui arriveront à l'âge de la retraite dans les années à venir. La réforme a malheureusement écarté la proposition de les prendre en compte à partir d'une déclaration sur l'honneur des personnes concernées, qui, sur la base d'un relevé de carrière établi par la CNAV et d'un tableau d'activités pénibles par type d'emploi, auraient indiqué les périodes durant lesquelles elles ont effectuées ces activités. Un régime transitoire est créé pendant lequel le minimum de formation ne s'applique pas et les points acquis sont doublés. Mais il ne répond pas au problème. Si Pierre a aujourd'hui 57 ans, qu'il est chômeur, ou qu'il s'est reconverti dans un poste moins pénible, les 35 années de travaux pénibles qu'il a effectuées de 20 à 55 ans ne lui ouvrent aucun droit. La réforme ne jouera à plein que dans 25 ans.

Quel pilotage ?

La réforme met en place un dispositif de pilotage par un Comité de surveillance des retraites, qui rendra un avis annuel sur l'évolution du système et formulera des recommandations. Le gouvernement, après consultation des partenaires sociaux, prendra des mesures de redressement.

Cependant, la composition de ce Comité de surveillance n'est pas précisée. Rien ne dit que les partenaires sociaux, les gestionnaires des régimes et les retraités y seront représentés. La réforme n'a pas progressé sur la gouvernance du système et la convergence des régimes : les régimes complémentaires font le plus d'efforts et les régimes publics sont relativement épargnés. La réforme n'a pas été ouvertement négociée avec les partenaires sociaux, qui pourtant gèrent les régimes complémentaires. Faire converger les différents régimes, les inscrire dans un pilotage commun est nécessaire. Ceci devrait permettre de faire disparaître le sentiment d'injustice très répandu parmi les salariés du privé, même si ce sentiment n'a pas obligatoirement de fondement. Ceci suppose que le Comité de pilotage comporte explicitement des représentants des régimes et des partenaires sociaux, qu'il se donne explicitement cet objectif de convergence. Son but ne doit pas être seulement d'équilibrer financièrement les régimes, mais aussi de garantir le niveau de vie relatif des retraités et tenir compte de la situation de l'emploi.

On peut regretter que le gouvernement n'ait pas profité de cette réforme pour progresser vers la rationalisation du système de retraite et la convergence des régimes en matière de pensions de réversion, de majorations de durée d'assurance et d'AVPF pour les femmes ayant eu des enfants. Sans doute, aurait-il fallu porter le taux de CSG sur les retraites (6,6 %) au même niveau que celui qui pèse sur les revenus d'activité (7,5 %), mais en contrepartie supprimer la cotisation maladie de 1 % portant sur les seules retraites complémentaires et rendre fiscalement déductibles les primes de complémentaires santé des retraités.

Le gouvernement a heureusement écarté les projets de réforme structurelle, où l'équilibre du système serait obtenu par baisse automatique du niveau des retraites, que ce soit le passage à un régime par points, où le niveau des retraites devait être la variable d'ajustement, ou un régime de comptes notionnels, qui ne tenait pas compte des différences d'espérance de vie, où l'âge requis pour avoir une retraite correcte augmentait automatiquement avec l'allongement de l'espérance de vie ; système qui aurait demandé une longue période de mise en place. Le système français reste socialement géré. Il est normal qu'il soit ajusté en permanence pour tenir compte des évolutions démographiques et économiques. Cela ne doit pas prendre la forme d'une prétendue « grande réforme » tous les trois ans. Il nécessite d'arbitrer périodiquement entre niveau des retraites, taux de cotisations, conditions de départ à la retraite. Il faut cependant réaffirmer deux grands principes : les retraités doivent avoir un niveau de vie équivalent à celui du reste de la population ; les salariés ont droit à une retraite satisfaisante quand les entreprises ne veulent plus les employer.