Quelle reforme des retraites en 2013 ?

Henri Sterdyniak

▶ **To cite this version:**

Henri Sterdyniak. Quelle reforme des retraites en 2013 ?. OFCE Les notes du blog, 2013, 26, pp.1-16. hal-01024835

HAL Id: hal-01024835

https://sciencespo.hal.science/hal-01024835

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ofce les notes

N° 26/24 avril 2013

Quelle réforme des retraites en 2013 ?

Henri Sterdyniak

François Hollande et le gouvernement Ayrault veulent de nouveau réformer les retraites en 2013, trois ans après la réforme de 2010.

Dans son intervention du 28 mars, François Hollande a mis en avant le déficit prévu de 20 milliards en 2020 pour annoncer un nouvel allongement de la durée de cotisations tout en refusant la désindexation des petites retraites et des retraites du régime général. Jean-Marc Ayrault annonce que la « réforme traitera la pénibilité au travail, la complexité des régimes et résoudra les inégalités. Au final, nous paierons les retraites, nous préserverons les plus petites retraites et nous pérenniserons les régimes de retraite pour les générations à venir ».

La question des retraites est déjà traitée par le COR, qui a publié douze rapports depuis 1994. La loi de 2010 a créé un Comité de pilotage des organismes de retraite, censé faire converger les régimes, qui n'a en fait jamais fonctionné. Il était donc urgent de créer une « Commission pour l'avenir des retraites », ne comprenant aucun représentant des syndicats ou du patronat, qui rendra son rapport en juin 2013, avant que ne s'ouvre la négociation entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Son cahier des charges comporte trois axes :

— Assurer un retour à l'équilibre qui soit à la fois rapide et durable en jouant sur la durée d'activité, le niveau des ressources, le niveau relatif des retraites ;

— Rendre le système plus juste, en particulier du point de vue des femmes, des carrières courtes, de la pénibilité ;

— Assurer la cohérence entre les régimes.

François Hollande et le gouvernement français se sont engagés à ramener les finances publiques à l'équilibre en 2017. Comme ils ne veulent plus augmenter les prélèvements obligatoires, comme la croissance prévue reste médiocre, voire nulle, ceci suppose une baisse d'au moins 70 milliards des dépenses publiques, soit de l'ordre de 7 %. Comme les retraites représentent le quart des dépenses publiques, elles ne peuvent être épargnées par l'austérité. Aussi, le risque est-il grand que l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques se traduise par une baisse du

niveau des retraites. Lors de la négociation des régimes complémentaires de mars 2013, le Medef avait réussi à imposer une revalorisation des retraites inférieure de 1 point à l'inflation pendant 3 ans, soit une perte de 3 % de pouvoir d'achat. Est-ce la seule piste ?

Le point de départ

Les dépenses de retraites représentent 13,8 % du PIB[1], pour des ressources de 13,2 % du PIB. Si on y ajoute les dépenses de chômage, le déficit du système atteint 17,5 milliards, mais 23,5 milliards sont dus à la profondeur de la dépression (qui coûte environ 5 % d'emploi et donc de cotisations). Sans la crise, le système de prestation retraite et chômage serait excédentaire de 6 milliards. S'y ajoutent les 6,8 milliards d'excédent des systèmes par capitalisation (tableau 1).

Tableau 1. Solde des régimes de retraites et de chômage en 2012

En milliards d'euros

	2007	2012	2012 Effet crise	2012 Solde structurel
Cnav	-4,6	-5,0	-3,9	-1,1
Agirc	1,0	-1,7	-1,0	-0,7
Arrco	2,0	-2,0	-2,2	0,2
Unedic	3,5	-2,7	-12,1	9,4
FRR	1,8	0,0	0,0	0,0
FSV	0,2	-4,1	-4,3	0,2
FFIPSA	-1,1	-1,1		-1,1
CNRACL	-0,8	-0,8		-0,8
Total	**2,6**	**-17,4**	**23,6**	**6,2**
R. ad. FP	1,6	1,7		1,7
Ep-retraite	*6,4*	*5,1*		*5,1*

Sources : Comptes de la protection sociale, 2012, calculs de l'auteur.

Ces 17,5 milliards de déficit pourraient être comblés immédiatement, soit par une hausse de 2,2 points des cotisations sociales salariés, soit par une baisse de 5,4 % des prestations retraite et chômage. Dans les deux cas, cette ponction supplémentaire sur le revenu des ménages, en période de faible demande, se traduirait par une nouvelle baisse de la consommation, donc du PIB. Il n'est pas urgent d'équilibrer les retraites.

Selon les projections du COR, du moins dans le scénario médian B (croissance de la productivité du travail de 1,5 % par an, taux de chômage diminuant 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, puis 0,9 % en 2040[2], soit un montant relativement faible à

1. Sans la perte d'activité induite par la crise, elles ne seraient que de 12,8 % du PIB.
2. Nous nous limitions à cette date car ensuite le ratio démographique se stabilise. L'important est d'équilibrer le système à cet horizon.

long terme. Comme la baisse du chômage permettrait des économies de prestation chômage et exclusion qui dégageraient des ressources de l'ordre de 1 % du PIB et qui pourraient être utilisées pour financer les retraites, le système serait pratiquement 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 nulle de 2011 à 2014 ; est-il crédible qu'elle atteigne 2,4 % l'an ensuite ?

— Il suppose que 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 celui de 2011 ; celui de 2060, 2,25 fois (!) : les contraintes écologiques sont totalement oubliées.

— Enfin, il comporte une baisse importante du niveau relatif des retraites : le ratio pension moyenne/salaire moyen baisserait de 15,4 % de 2011 à 2040 puisque les salaires réels progresseraient de 1,5 % par an tandis que les salaires pris en compte et 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. Est-ce justifiable et crédible dans ce scénario rose ?

La question de l'emploi…

La durée requise de cotisation pour une retraite à taux plein a été augmenté de 37,5 à 40 ans par la réforme de 1993. La réforme de 2003 l'avait allongée à 41 ans pour les générations nées en 1952 et après. Elle a mis en place un mécanisme automatique indexant la durée d'activité sur l'espérance de vie : 41,25 années pour les générations nées en 1953 et après ; 41,5 années pour les générations nées en 1955 et après ; 41,75 années pour les générations nées en 1958 et après ; puis, sans doute, 42 années, pour les générations nées en 1962 et après, soit en 2024[3].

Jouer sur la durée de cotisation plutôt que sur l'âge a l'avantage de permettre 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 (tableau 2). De même, à terme, un travailleur ayant commencé à 18 ans aura droit à la surcote à partir de 60 ans ; un cadre à partir de 65 ans. Pour que ces mécanismes fonctionnent correctement, il faut que les années d'enseignement supérieur ne soient pas prises en compte[4] et ne soient pas rachetables et que les périodes d'inactivité forcée (chômage) ou socialement reconnue (élevage d'enfants, soins à des proches) soient validées.

3. Soit en prolongeant 43 ans pour la génération 1975 (en 2038), 44 ans pour la génération 1989 (en 2053).
4. Ce qui pose le problème des anciens élèves de l'Ecole Polytechnique et de l'ENS.

Tableau 2. Âge ouvrant le droit à la retraite à taux plein (génération 1962)

Âge de début de carrière	Avant la réforme de 2003	Réforme 2003	Réforme 2010	Retouche 2012
14 ans	60 (46)	56 (42)	58 (44) ?	58 (44) ?
15 ans	60 (45)	57 (42)	59 (44) ?	59 (44) ?
16 ans	60 (44)	58 (42)	**60 (44)**	**60 (44)**
17 ans	60 (43)	60 (43)	**60 (43)**	**60 (43)**
18 ans	60 (42)	60 (42)	**60 (44)**	*60 (42)*
19 ans	60 (41)	61 (42)	**60 (43)**	*61 (42)*
20 ans	60 (40)	62 (42)	62 (42)	62 (42)
21 ans	61 (40)	63 (42)	63 (42)	63 (42)
22 ans	62 (40)	64 (42)	64 (42)	64 (42)
23 ans	63 (40)	65 (42)	65 (42)	65 (42)

Note : Âge ouvrant le droit au taux plein (durée de cotisations)

En revanche, la réforme de 2010 a perdu de vue cette logique, en faisant passer rapidement l'âge légal de la retraite de 60 ans à 62 ans, âge qui s'appliquera à partir de la génération 1955.

Faut-il aller plus vite à court terme ? Certes, le taux d'emploi des seniors (les 55-65 ans) a nettement progressé, passant, malgré la crise, de 38 % fin 2007 à 46 % fin 2012. Cette hausse s'est accompagnée d'une certaine progression du chômage des seniors (de 1,7 à 3,7 % de la population concernée), mais surtout d'une forte détérioration de l'emploi des jeunes (les 15-25 ans) dont le taux d'emploi a baissé de 31,9 % à 28,5 % alors que leur taux chômage montait de 6,6 à 9,9 %. A court terme, le taux de chômage devrait continuer à augmenter. En période de dépression, la hausse de l'emploi des seniors augmente les difficultés d'insertion des jeunes. Les entreprises contraintes de conserver les seniors en emploi, en période de croissance nulle, n'embauchent plus, ce qui pèse sur les jeunes. Augmenter brutalement l'âge requis pour le départ à la retraite ou pour un départ à taux plein en situation de fort chômage, ne serait qu'une façon de faire baisser le niveau des retraites ou de reporter le poids du chômage sur les plus jeunes. Il est urgent d'attendre un net retournement de l'évolution du chômage.

Tableau 3. Taux d'emploi des 55-64 ans

En %

	2002-T4	2007-T4	2012-T4	Évolution 2002-12
Suède	68,2	70,2	73,5	+5,3
Danemark	57,5	57,8	61,6	+4,1
Royaume-Uni	54,0	58,0	58,7	+4,7
Finlande	48,6	54,7	58,2	+5,6
Pays-Bas	43,2	51,4	59,3	+16,1
Espagne	40,1	45,0	43,5	+3,4
Allemagne	38,9	52,3	62,2	+23,3
France	36,1	37,8	45,7	+9,6
Autriche	29,8	38,9	43,7	+13,9
Italie	29,5	33,9	41,1	+11,6
Belgique	26,9	35,2	39,0	+12,1

Source : Eurostat.

Selon la projection du COR, qui intègre les mesures déjà décidées, en se limitant à une durée requise de 41,75 années à terme, le taux d'activité des 55-65 ans serait en 2040 de 60 % contre 42 % actuellement. C'est déjà le niveau qu'atteignent l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède étant elle à 77 %. Outre le retour vers le plein emploi, ceci impose, pour être obtenu dans des conditions d'emplois satisfaisantes pour les seniors, de repenser dans les entreprises les conditions de travail et le déroulement des carrières pour que tous puissent être effectivement employés jusqu'à l'âge requis, soit de 60 à 65 ans, selon l'âge de début de carrière. Une telle mobilisation sociale a bien fonctionné en Finlande, mais elle ne peut guère se faire à court terme en période de baisse de l'emploi, où les entreprises ont d'autres préoccupations.

À plus long 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 ? Faut-il obliger les seniors à se reconvertir, à 55 ou 60 ans, dans des activités sous-qualifiées (comme dans les pays anglo-saxons ou asiatiques) ? 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. En tout état de cause, les générations actives qui financeraient ainsi la « retraite heureuse » de leurs parents doivent être convaincues qu'elles en bénéficieront à leur tour.

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, qui suppose une rupture dans la politique macroéconomique européenne. Les questions essentielles pour la France en 2013 sont : comment agir en Europe pour mettre fin à la spirale dépressive ? Quelle politique industrielle, au sens large, pour augmenter l'emploi ? Ce n'est pas d'engager des réformes de la politique familiale ou des retraites. À terme, le tournant écologique devrait s'accompagner d'une réduction des inégalités salariales, d'une amélioration des conditions de travail, du développement d'emplois verts, gris et blancs, d'activités non-marchandes permettant la coexistence d'un faible chômage et d'une croissance modérée.

Des retraités trop riches ?

Les réformes successives ont diminué le niveau des retraites. En 1993, la réforme Balladur prévoit que les retraites seront calculées sur les 25 meilleures années et que les salaires pris en compte comme les retraites déjà liquidées ne seront plus indexés que sur les prix (et non sur les salaires). Avec un taux de croissance des salaires réels de 1,5 %, la réforme permettait à terme une baisse de 31 % du montant moyen des pensions. Elle introduisait de plus un effet pervers :

le niveau relatif des retraites diminue quand le taux de croissance des salaires réels augmente. Dans les régimes complémentaires, depuis 1996, de nombreux accords entre *partenaires sociaux* ont déconnecté la valeur du point (qui augmente au mieux comme les prix) et le prix d'achat du point (qui augmente parfois comme les salaires, parfois moins). Finalement, le taux de rendement a baissé de 11,95 % en 1996 à 8,25 % en 2012, soit de 31 %. Ainsi, l'arrivée à maturité des régimes de retraite ne s'est pas traduite par une hausse des taux de remplacement net.

Depuis 30 ans, les retraites sont gérées avec rigueur. Ainsi, de 2002 à 2012, les retraités ont perdu 0,5 % de pouvoir d'achat (retraites non-imposables du privé), 1,0 % (retraites imposables du privé) ou 1,5 % (retraites de la fonction publique), alors que le pouvoir d'achat du salaire moyen augmentait lui de 5,8 %. Par contre, paradoxalement, le ratio retraite moyenne/salaire moyen ne s'est pas détérioré. En effet, les nouveaux retraités, relativement nombreux, ont une pension nettement supérieure à celle des retraités qui décèdent ; en particulier, de nombreuses femmes ont maintenant des droits propres. Aussi, la différence du niveau des pensions entre les nouveaux retraités et les retraités décédés entraîne-t-elle actuellement une hausse d'environ 1 % par an du niveau moyen des retraites.

Selon l'enquête Revenus fiscaux et sociaux de 2010, le niveau de vie médian des retraités (c'est-à-dire le revenu par unité de consommation) est de 99 % de celui de l'ensemble de la population, de 97 % des plus de 15 ans, de 92 % des actifs, de 89 % 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 des primes des complémentaires santé que les retraités supportent. Aussi, compte tenu du bas niveau de vie relatif des enfants (-9 % par rapport à l'ensemble de la population), les retraités ont-ils approximativement le même niveau de vie que la moyenne de la population. Ce n'est problématique ni dans un sens ni dans l'autre. Le trou noir de la redistribution en France est le bas niveau de vie relatif des familles avec enfants.

La France est le pays le plus généreux en matière de taux de remplacement ou de niveau de vie des retraités (tableau 4). Les pays où le taux d'emploi des seniors est élevé (Suède, Finlande, Danemark) se caractérisent par de bas taux de remplacement ; au contraire, les pays généreux (France, Italie, Autriche) ont des bas taux d'emploi. Ceci pose deux dilemmes à la stratégie française : faut-il privilégier la hausse de l'emploi des seniors en pénalisant financièrement le départ à la retraite ou le maintien de la parité des niveaux de vie entre actifs et retraités ? Faut-il s'aligner sur la moyenne européenne par une baisse de 10 à 15 % du niveau relatif des retraites ?

Jadis, les retraités ne payaient pas de cotisations maladie. Ils ont pâti de la mise en place puis de la montée en puissance de la CSG (qui est pour eux de 6,6 % contre 7,5 % pour les salaires). S'y ajoute une contribution de 1 % sur les retraites complémentaires. Ils ont souffert aussi du désengagement de l'assurance-maladie au profit des complémentaires-santé (qui risque de s'accentuer avec les dispositions de l'ANI). Faire passer leur taux de CSG à 7,5 %, ce qu'obligatoirement on fera un jour pour financer la dépendance, ne rapporterait que

1,2 milliard. Mais ne faudrait-il pas en contrepartie rendre non imposables les primes de complémentaire santé ?

Tableau 4. Indicateurs de niveau de vie des retraités (2011)

	Revenu médian relatif de 65+/0-64	Taux de remplacement agrégé
Belgique	0,74	0,44
Danemark	0,72	0,42
Allemagne	0,90	0,51
Espagne	0,83	0,56
France	1,01	0,64
Italie	0,92	0,55
Pays-Bas	0,87	0,46
Autriche	0,93	0,60
Finlande	0,78	0,50
Suède	0,77	0,58
Royaume-Uni	0,81	0,48

Source : Eurostat.

Faut-il dénoncer les niches fiscales des retraités ? Oui, bien sûr. Mais elles ne sont pas plus importantes que celles des actifs[5]. Les majorations familiales de retraites ne sont pas imposables, mais c'est le cas aussi des prestations familiales. Les personnes âgées de faible revenu ont un abattement spécifique, mais les actifs bénéficient de la non-imposition de la participation et de l'intéressement. 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 un peu les possibilités d'évasion fiscale des non-salariés.

En 2013, les retraités imposables devront subir une contribution de 0,3 % pour l'autonomie. Les retraites complémentaires perdront 0,5 point de pouvoir d'achat (Arrco) ou 0,8 point (Agirc) en 2013, puis 1 point en 2014 et 2015. Certains projets de réforme du financement de la Sécurité sociale (transferts des cotisations employeurs famille ou maladie sur la CSG) risquent de peser sur eux.

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 future 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 10 dernières années. Par ailleurs, dans ce scénario favorable de croissance soutenue en plein-emploi, ne serait-il pas réaliste et légitime que les retraités

5. Voir Henri Sterdyniak, 2010, « Un Trésor de 11 milliards d'euro ? », *Revue de l'OFCE, 115*, octobre.

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 dans l'avenir, soit que si les salaires réels retrouvent une croissance vigoureuse, 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)[6]. Certes, dans un scénario favorable, l'amélioration de la situation du marché du travail pourrait permettre de réduire les cotisations chômage, mais on n'échappera pas à une hausse de 3,5 points des cotisations sociales.

Quel financement ?

Les cotisations retraite, patronales et salariales, sous-plafond, sont actuellement de 26,35 points ; elles devraient augmenter de 0,3 point pour financer le retour à la retraite à 60 ans et de 0,2 point pour les régimes complémentaires. Les cotisations retraite sur-plafond sont actuellement de 24,61 points ; elles devraient augmenter de 0,2 point pour les régimes complémentaires. Le taux de cotisation salariale fonctionnaire était de 8,12 % en 2011 ; il sera porté à 10,55 %, le taux des salariés du privé en 10 ans (soit +0,27 point par an). L'amélioration de la situation de l'emploi pourrait dans un avenir lointain permettre un ripage cotisations chômage/cotisations retraite. Un taux de chômage à 6 % ferait ainsi gagner 2,5 points de cotisations.

Le gouvernement, le Medef, et même certains syndicats, refusent d'envisager toute hausse importante des cotisations sociales. Pourtant, une hausse des ressources affectées à la retraite est inéluctable si on veut éviter la baisse du taux de remplacement ou un recul trop grand de l'âge de départ. La retraite, étant un salaire différé dépendant des salaires reçus, doit être financée par les salaires et non sur une autre assiette. Un système qui verse des prestations plus élevées aux retraités ayant eu les plus hauts salaires ne peut pas être financé par l'impôt. Il n'est pas choquant que les revenus financiers ne soient pas assujettis à des cotisations retraite puisqu'ils n'ouvrent pas droit à retraite ; ils subissent déjà 15,5 % de prélèvements sociaux.

Ne peuvent être financés par l'impôt que les avantages réellement non-contributifs comme le minimum vieillesse, mais c'est déjà le cas puisqu'ils sont financés par le Fonds de solidarité vieillesse, et donc par la CSG ou la Contribution sociale de solidarité des sociétés. Certains proposent d'élargir la liste de ces avantages non-contributifs, de façon à ne plus les financer par des cotisations retraite. Mais les validations des congés maladie, maternité, des périodes de chômage, les pensions de réversion ne bénéficient qu'aux actifs et ce d'autant plus que

6. En retenant les hypothèses d'activité du scénario B du COR.

leurs salaires moyens de carrière sont forts. Il est légitime qu'elles soient financées par les actifs.

Faire payer les majorations familiales de retraites par la CNAF plutôt que par la CNAV est une stratégie de courte vue, quand le niveau de vie moyen des enfants est inférieur à celui des retraités, quand les sommes ponctionnées manquent pour lutter contre la pauvreté des enfants ou pour généraliser les structures de garde des jeunes enfants.

Ce sont les actifs qui doivent financer les retraites et qui doivent arbitrer entre taux de cotisation, niveau des retraites et durée de la retraite. La société doit proposer aux actifs (et en particulier aux jeunes) un choix social : un certaine hausse de taux de cotisation contre la garantie que le système perdurera, que l'âge de départ restera satisfaisant et que le taux de remplacement restera élevé.

Les solutions illusoires

Il faut écarter l'option de la capitalisation. La retraite doit rester publique et socialement garantie. La société doit assurer à tous les anciens actifs jusqu'à un niveau de salaire raisonnable (2 ou 3 fois le plafond de la Sécurité sociale) un niveau de vie satisfaisant, correspondant à celui des actifs. Par ailleurs, la crise a bien montré que les retraites par capitalisation sont fragiles, sensibles aux fluctuations des marchés financiers ; la génération des actifs d'aujourd'hui devrait payer deux fois : elle devrait assurer la retraite de ses parents et se constituer un capital pour sa propre retraite. Le développement des fonds de pensions augmente la masse d'actifs financiers en recherche de rentabilité et contribue donc à la financiarisation excessive, qui est une des causes de la crise. Ce développement nécessiterait une hausse du taux d'épargne des ménages, mal venue aujourd'hui où il faut, au contraire, soutenir la demande ; de fortes incitations fiscales souhaitables pèseraient aussi sur les finances publiques. Surtout ce passage à la capitalisation nécessiterait des contributions des salariés et des entreprises, qui se feraient obligatoirement au détriment des ressources de la retraite par répartition.

Certains préconisent de passer à un système par points qui permettrait un équilibre automatique du système des retraites, sans hausse des taux de cotisation[7]. Il suffirait de fixer, chaque année, la valeur du point au niveau qui équilibre les cotisations reçues et les prestations à verser. Mais, les actifs n'auraient aucune garantie sur le niveau futur de leur retraite. En 2012, les retraites auraient été réduites de 4,5 % selon ce système ; en 2040, l'équilibre nécessiterait une baisse de l'ordre de 22 % du niveau relatif des retraites. La baisse des retraites de 3 % décidée par les régimes complémentaires montre bien les dangers de la retraite à points.

7. Voir, par exemple : Jacques Bichot, *Réforme des retraites, Vers un big bang ?,* Institut Montaigne, Paris, 2009.

D'autres préconisent un système de « comptes notionnels » à la suédoise[8]. Chacun cotiserait à un taux de 25 % durant sa carrière ; les cotisations, fictivement accumulées, seraient rémunérées à un taux correspondant au taux de croissance des salaires. Chacun choisirait librement son âge de départ ; la retraite serait la rente viagère correspondant au capital accumulé. Le système par répartition singerait le système par capitalisation. Mais, un taux de cotisation de 25 % ne fournirait qu'un taux de remplacement net de 46 % pour une carrière de 42 ans de 20 à 62 ans (contre 77 % aujourd'hui). Il faudrait immédiatement augmenter les taux de cotisation pour anticiper l'allongement futur de la durée de vie. Le choix « niveau de la retraite/âge de départ » serait laissé à chaque individu au lieu d'être socialement déterminé. Le système serait foncièrement contributif, ce qui laisse ouverte la question des mécanismes non-contributifs et de la redistributivité du système.

Le projet d'une « grande réforme » instaurant rapidement un système unique de retraite est illusoire[9]. Comme on ne sait pas recalculer les droits acquis dans les régimes actuels disparates avec de nouvelles règles, le nouveau système devrait remplacer progressivement l'ancien, avec le risque d'instaurer en douceur, comme en Italie, un système beaucoup moins généreux pour les jeunes. Pendant une très longue période, le système serait compliqué puisque le nouveau système s'ajouterait aux anciens. Il faudrait repenser tous les mécanismes de solidarité, ce qui est à la fois un avantage et un risque. Il faudrait arbitrer des points délicats comme : le taux de remplacement doit-il dépendre du niveau des salaires ? Faut-il maintenir le minimum contributif, le minimum contributif majoré ? La retraite doit-elle dépendre de l'âge de départ ou seulement de la durée de cotisations ? Le système doit-il être essentiellement contributif (au risque d'être moins redistributif que le système actuel) ? Les partisans de la « réforme systémique » entretiennent souvent l'ambiguïté. Ainsi, la CFDT ne présente pas un projet précis, mais écrit[10] : « Peut-on imaginer dans un dispositif simplifié et transparent, une combinaison associant un système d'acquisition contributif et solidaire utilisant une logique par points ou notionnelle avec des garanties actionnées au moment de la liquidation de la retraite s'inspirant du système par annuités ? ».

Trois stratégies sont possibles pour retarder l'âge de départ : la stratégie scandinave basée sur une mobilisation sociale au niveau des entreprises pour améliorer les conditions de travail, repenser les carrières, réduire les inégalités salariales ; la stratégie libérale basée sur le report de l'âge légal de la retraite, la suppression des possibilités de pré-retraites et la baisse des retraites de sorte que les seniors soient contraints de rester en emploi et, souvent, d'accepter des

8. Comme Antoine Bozio et Thomas Piketty, *Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition*, Rue d'Ulm, Paris, 2008.
9. Il faudrait aussi s'interroger sur la logique consistant simultanément à unifier les systèmes de retraite tout en réduisant les remboursements de l'assurance-maladie et en faisant monter en puissance les complémentaires santé. On retrouve la logique qui a conduit à la création de l'Agirc et de l'Arrco, sans que la leçon de l'expérience soit tirée.
10. Malys J.-L. (2012) : « La CFDT est favorable à une réforme systémique des retraites», *Revue de la CFDT*, n° 107.

emplois de fin de carrière mal-rémunérés ; la stratégie sociale-libérale basée sur la neutralité actuarielle : les salariés peuvent choisir entre partir à la retraite tôt avec un faible niveau de pension ou tard avec un niveau de pension satisfaisant.

Selon le principe de neutralité actuarielle, le choix du moment du départ à la retraite doit être neutre sur le gain net qu'un actif retire du système. Tenir compte de l'âge de départ à la retraite pour fixer le montant de la retraite procurerait un double avantage : le système serait plus équitable (ceux qui travaillent plus longtemps ne subventionnent pas ceux qui partent à la retraite tôt) ; il serait plus incitatif : une année de travail supplémentaire est récompensée par un supplément de retraite, qui correspond à l'année de cotisation supplémentaire et à l'année de retraite non-perçue.

Selon les principes de l'assurance sociale, la retraite est un dispositif social et salarial ; ce n'est pas un dispositif financier. La société considère que chaque salarié peut travailler N années jusqu'à l'âge A ; elle doit lui fournir un travail jusqu'à cette limite ; ensuite le salarié a droit à une retraite satisfaisante, qui lui assure une parité de niveau de vie avec les actifs. Lui et son employeur peuvent convenir qu'il travaille plus longtemps, mais cela ne lui ouvre aucun droit. Ce système est cohérent avec un contrat salarial implicite, comportant un salaire rigide, progressant avec l'expérience.

En sens inverse, le système – chacun choisit l'âge de départ à la retraite et perçoit une retraite d'autant plus forte qu'il part tard – pose cinq problèmes :

— La norme de retraite satisfaisante disparaît. La société est dispensée d'offrir une retraite satisfaisante à ceux qui partent à la retraite à 62 ans puisqu'elle peut leur dire : « vous n'avez qu'à travailler jusqu'à 65 ou 70 ans ». Le choix du départ à la retraite devient une question individuelle. Les employeurs sont dégagés de leur responsabilité collective : maintenir le niveau de vie des travailleurs qu'elles ne veulent plus employer.

— Le départ à la retraite n'est un choix que pour une minorité de salariés. Dans un système qui n'assurerait un niveau de retraite satisfaisant qu'à ceux qui ont pu travailler jusqu'à 65 ans, de nombreux travailleurs contraints à partir relativement tôt à la retraite se retrouveraient avec une faible pension.

— Le niveau de la retraite dépendrait de façon cruciale de l'âge de départ. Chacun serait obligé de travailler le plus longtemps possible pour avoir une retraite satisfaisante. Or, les salariés ne sont pas égaux en termes d'espérance de vie et de capacité à travailler après 60 ans. Certains qui ont effectué des métiers pénibles sont usés ; certains sont dans des secteurs en difficulté tandis que d'autres qui ont eu des conditions de travail favorables et sont dans des secteurs porteurs peuvent prolonger leur activité. Faut-il diminuer la retraite des premiers en faveur des seconds ? Les inégalités de retraites seraient accrues au profit de ceux qui ont la chance d'être en bonne condition physique et intellectuelle à 60 ans et qui ont les espérances de durée de retraite les plus longues. L'équilibre serait atteint par une baisse des retraites qui frapperait surtout les salariés aux emplois pénibles et à faible salaire, qui ne pourraient se maintenir en emploi.

— Le maintien en activité du salarié jusqu'à l'âge de son choix est contradictoire avec le contrat salarial implicite actuel où le salarié a droit à une carrière non descendante, en termes de responsabilités et de salaire. Un système où les salariés doivent prolonger leur carrière pour avoir une retraite satisfaisante sera une source de tensions pénibles. Elle risque de créer des situations délicates dans les entreprises (qui décidera du départ à la retraite ? l'entreprise et le salarié ? Que se passera-t-il quand le salarié souhaite rester mais que l'entreprise ne l'estime pas assez productif ? Que fera l'entreprise si le salarié n'a plus les capacités de travail correspondant à son poste ou à son salaire ? Lui donnera-t-on le droit de baisser les salaires des salariés seniors qui veulent continuer à travailler, de les faire régresser dans la hiérarchie ou celui de les licencier pour insuffisance professionnelle ? Sinon, le risque est grand que l'entreprise licencie prématurément les seniors pour ne pas avoir à les employer jusqu'à 65 ans ou plus. Dans tous les cas, on place l'entreprise et le travailleur dans une situation délicate et conflictuelle, ce que la gestion sociale de l'âge de la retraite permet d'éviter. La neutralité actuarielle n'est pas la norme selon laquelle il faut réformer le système de retraite français.

— L'âge de départ à la retraite ne renseigne en rien sur l'espérance de durée de la retraite puisque l'espérance de vie dépend de la profession exercée. Un système qui suppose que toutes les professions ont la même espérance de vie est injuste pour les professions manuelles et favorise trop les cadres. Faut-il augmenter la retraite de ceux qui pourront travailler au-delà de 60 ans, souvent des cadres, à longue espérance de vie ? Des personnes qui ont la chance d'avoir un travail intéressant et peu usant. Dans la mesure où il n'est pas possible de tenir compte dans la législation de l'espérance de vie effective, faire dépendre le montant de la pension d'une espérance de vie qui serait la même pour tous éloigne de l'équité.

Certes, certains évoquent la possibilité de différencier dans le calcul de la retraite l'espérance de vie selon la catégorie socio-professionnelle (CSP). Mais, c'est illusoire. Aucun pays n'intègre la différence d'espérance de vie selon la CSP dans leur calcul de la retraite. La CSP n'est pas une catégorie légale. Comment traiter les personnes qui changent de CSP au cours de leur vie ? Cela poserait de plus la question de la disparité homme/femme. Aussi, peut-on penser qu'un système qui impose une double contrainte (durée de cotisations + âge) pour le départ à la retraite, le calcul de la décote et de la surcote et qui ne tient pas compte de l'âge de départ pour le calcul du niveau de la retraite est finalement plus juste. Avec l'allongement à 42 ans de la durée requise de carrière, les salariés ayant commencé à travailler 18 ans pourront partir à 60 ans ; ceux qui ont commencé à 23 ans devront attendre 65 ans. Ceci compensera en grande partie les différences d'espérance de vie, ce que ne ferait pas un système notionnel, prétendant respecter la neutralité actuarielle.

L'équité du système pourrait être renforcée en augmentant le taux de cotisation avec le salaire, puisque l'espérance de vie est corrélée avec le niveau de salaire. Ceci existe déjà dans le système actuel où la part des salaires supérieure au plafond supporte une cotisation à la CNAV de 1,7 % qui n'ouvre aucun droit. Ce taux pourrait être augmenté jusqu'à 5 % (ce qui rapporterait 5 milliards d'euros).

Quelles convergences ?

Faire converger les systèmes, les inscrire dans un pilotage commun est la voie la plus réaliste, qui peut être mise en œuvre rapidement, de façon contrôlée. Cette convergence 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. Elle devrait comporter trois éléments.

a) La convergence des avantages familiaux

La majoration de durée d'assurance pour les mères est actuellement de deux ans par enfant dans le régime général, de deux trimestres dans la fonction publique. Elle s'ajoute à l'AVPF, qui cotise pour les parents au foyer. La majoration du montant de pension pour les personnes ayant élevé 3 enfants ou plus est de 10 % dans le régime général ; de 10 % dans les régimes complémentaires (avec un plafond récent de 1 000 euros par régime) ; de 10 % plus 5 % par enfant supplémentaire dans la fonction publique. Cette majoration n'est pas imposable. Le système devrait être unifié, simplifié, rendu plus juste. Une suggestion serait de donner 50 euros par mois par enfant élevé, qui seraient versé *a priori* à la mère. Une autre serait de mettre le système en extinction en utilisant les sommes économisées à revaloriser les allocations familiales.

Le taux de la pension de réversion est actuellement de 50 % sans condition d'âge (fonction publique) ; de 60 % à partir de 55 ans (régimes complémentaires) ; de 54 %, à partir de 55 ans, sous condition de ressources (régime général). Certains régimes imposent une condition de non-remariage (fonction publique, régimes complémentaires). Là aussi ces disparités sont injustifiables. On pourrait, par exemple, envisager que la pension de réversion soit de 60 % des pensions du défunt, avec un plafond des deux tiers du total des pensions du couple. La pension de réversion serait alors de 60 % de la pension du défunt pour une femme n'ayant pas de droits propres, de 43,3 % pour une femme dont la retraite est de 70 % de celle du mari, de 33,3 % pour une femme ayant une retraite similaire à celle de son mari et 0 % pour une femme ayant une retraite double de celle de son mari.

b) La pénibilité

Le dispositif mis en place en 2010 pour le secteur privé est individuel et très restrictif : le droit à une retraite à 60 ans n'est maintenu qu'aux salariés bénéficiant déjà d'une rente pour maladies professionnelles ou accident du travail. Les différences d'espérance de vie selon la profession ou l'exposition à des facteurs de risques reconnus ne seront pas prises en compte.

Dans le secteur public, certaines professions conservent le droit de partir à 55 ans (âge qui passe progressivement à 57 ans). Dans le privé, certains secteurs ont mis en place des congés de fin d'activité pour les chauffeurs-routiers. Une unification sur des bases objectives et transparentes serait nécessaire.

Les périodes de travaux pénibles pourraient donner droit à des bonifications de durée de cotisations ; une année à un poste pénible, tel que défini par des ergonomes et des médecins du travail, compterait pour 5 trimestres ; le surcoût serait payé par les entreprises, pour les inciter à améliorer les conditions de travail. Ce dispositif permettrait d'aller vers des conditions de retraites différentes selon la profession et tenant compte de l'espérance de vie et rendrait plus facile l'acceptation par les salariés et les syndicats de l'allongement de la durée d'activité. De même, le passage à 62 ans pourrait ne pas s'appliquer aux personnes ayant été au moins 10 ans dans un emploi pénible. Le problème est que ce système demande un suivi précis des postes occupés, dont on ne dispose pas pour le passé. Peut-on l'établir 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 devrait indiquer les périodes durant lesquelles elles ont effectivement effectué ces activités ?

On pourrait développer en France le système qui existe dans les pays scandinaves, aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne, en attribuant aux seniors sans emploi des pensions d'invalidité, sous des critères médicaux et économiques. Ceci permettait de tenir compte tant de la santé de chacun que de ses possibilités de retrouver un emploi. Mais ces pays cherchent précisément à réduire ces systèmes.

Enfin, il faudrait une réflexion globale sur les métiers qui ne peuvent se prolonger au-delà de 50 ou 55 ans. Il faut choisir entre deux formules : demander aux entreprises d'organiser leur reconversion à 50 ans ou maintenir le principe d'une retraite précoce.

c) Les taux de remplacement

Les fonctionnaires continuent à bénéficier d'un taux de remplacement de 75 % calculé sur le salaire de fin de carrière. Toutefois, ce taux s'applique au salaire hors primes. Un régime complémentaire sur les primes a été créé, mais avec un taux de cotisation très bas (10 %) et il ne monte en puissance que lentement. Le taux de remplacement net des fonctionnaires (tableau 5) est actuellement proche de celui du privé, bien qu'un peu plus favorable pour les fonctionnaires de faible niveau de primes (comme les enseignants).

Tableau 5. Taux de remplacement net

En %

	1950 60 ans	1960 62 ans	1970 62 ans	1980 62 ans	1990 62 ans
Non-cadre privé*	75/75	77/77	72/71	70/67	69/64
Cadre privé*	56/56	57/56	53/50	51/46	51/42
Fonctionnaire B	68	69	69	70	70
Enseignant	76	77	77	77	77
Fonctionnaire A+	54	54	55	55	55

* Régimes complémentaires : rendements constants/décroissants.
Source : COR (2013), scénario B.

Les fonctionnaires ont plus souvent des carrières complètes. En sens inverse, les salariés des grandes entreprises du secteur privé ont des régimes sur-complémentaires (Pere, Perco, voire régime chapeau) et une indemnité de départ. Les fonctionnaires pâtissent de la faible, ou même de la non-revalorisation du point de la fonction publique : le point n'a pas été revalorisé depuis juillet 2010 ; il a perdu 13 % de pouvoir d'achat en 10 ans.

La divergence entre le public et le privé se creusera à l'avenir si, effectivement, la baisse du niveau des retraites assurée par les régimes complémentaires continue. Aussi, le niveau du taux de remplacement des retraites du public est crucial pour les années à venir : soit il est préservé et, dans ce cas, il n'est pas justifiable de réduire la retraite du privé. Soit il est remis en cause, ce qui permettra de diminuer le niveau des retraites du privé.

Certes, il serait souhaitable pour le renforcement de la cohésion salariale de faire progressivement converger les règles de calcul des retraites de la fonction publique et du secteur privé. Ceci demanderait d'abord de changer la politique salariale de la fonction publique. Les gouvernements successifs ont en effet pris l'habitude de ne pas revaloriser le point de la fonction publique, de compenser ceci en partie par le développement des primes, dont la plupart ne sont pas prises en compte pour le calcul de la retraite. Il n'est pas admissible que l'État se permette de ne pas cotiser sur les primes des fonctionnaires, pratique interdite au secteur privé. Une vaste remise en ordre serait nécessaire. La retraite pourrait alors être calculée sur les 5, puis 10 dernières années. La plupart des fonctionnaires y gagneraient puisque, en raison de la non-revalorisation de l'indice de la fonction publique, leur dernier traitement indiciaire est plus bas que celui dont ils bénéficiaient il y a 5 ou 10 ans. Les primes devraient être soumises immédiatement à cotisations et ouvrir progressivement des droits à retraite. Il est peu probable que cette réforme réduise le poids des retraites publiques.

Notons enfin qu'avant de faire converger les systèmes de retraite, il faudrait éviter la divergence des systèmes d'assurance-maladie. Nous assistons actuellement à une lente diminution des remboursements de la CNAM, qui est compensée par le développement de l'assurance complémentaire, sachant que celle-ci est inégalitaire, étant différente selon les entreprises, ne couvrant pas les étudiants et les retraités, étant prise en charge de façon différenciée par l'entreprise selon le secteur (de 0 dans la fonction publique à 100 % dans certaines grandes entreprises). Faudra-t-il attendre 20 ans pour découvrir qu'un système unique est préférable ?

Que faire en 2013 ?

À court terme, le déséquilibre des régimes de retraites induit par la crise doit être accepté. Par ailleurs, il serait souhaitable que soient calculés des soldes structurels de la protection sociale, de façon à distinguer le déficit structurel (qui doit être comblé par une hausse des cotisations) et le déficit conjoncturel (que l'État doit prendre en charge). Il faut éviter une baisse du niveau des retraites par une désindexation progressive, qui d'une part, nous enfoncerait dans la crise en

pesant encore sur la consommation, d'autre part, diminuerait la fiabilité du système des retraites. Ceci suppose que l'État vienne en aide aux régimes complémentaires en situation de dépression économique. À court-moyen terme, c'est une croissance plus vigoureuse qui doit permettre de réduire les déficits des comptes sociaux.

À moyen terme, l'objectif de stabiliser le ratio retraite/salaire à un niveau satisfaisant doit être clairement annoncé. L'État et les syndicats doivent s'engager sur des niveaux-cibles de taux de remplacement net pour des carrières normales, proches des taux actuels qui assurent la parité des niveaux de vie entre actifs et retraités : 85 % au niveau du SMIC ; 75 % pour la part des salaires en dessous du plafond ; 50 % de 1 à 2 plafonds.

Pour garantir les retraites par répartition et convaincre les jeunes qu'ils auront bien une retraite satisfaisante, le gouvernement et les syndicats doivent annoncer clairement que c'est par la hausse progressive des cotisations que le système sera équilibré, si nécessaire, une fois effectués les efforts nécessaires en matière d'emploi des seniors.