

(Non) Réforme des retraites : le projet du gouvernement va-t-il céder au travers français d'aggraver le problème autant qu'il le résout ?



Le projet de loi sur la nouvelle réforme des retraites a été présenté mercredi en conseil des ministres. L'examen du texte débutera le 7 octobre à l'Assemblée.

Avec

Atlantico : Le gouvernement a présenté mercredi 18 septembre son projet de loi de réforme des retraites. Celui-ci devrait ouvrir de nouveaux droits : création d'un compte pénibilité, validation de tous les trimestres des apprentis, temps partiels mieux pris en compte. Dans ces conditions, quelles économies la réforme des retraites peut-elle permettre de générer ?

Philippe Crevel : Le gouvernement a, à travers son projet de loi, voulu présenter une réforme équilibrée associant des mesures financières à des dispositions en faveur des salariés exposés à des travaux pénibles, en faveur des femmes ou des jeunes éprouvant des difficultés à s'insérer dans la vie professionnelle.

Les mesures dites de justice devraient coûter selon le gouvernement 2,7 milliards d'euros en 2030 et 4,1 milliards d'euros en 2040. Le compte de pénibilité est le dispositif le plus onéreux avec 2,5 milliards d'euros de surplus de dépenses à l'horizon 2030. En 2014, toutes les mesures dites de justice ne pèseront sur l'équilibre qu'à hauteur de 200 millions d'euros. Le Medef est très circonspect sur les chiffres donnés par l'administration et craint une dérive du fait de la montée en puissance des comptes de pénibilité.

Les mesures appelées de redressement des comptes ont un impact plus rapidement. Ainsi, **dès 2014, les retraités subiront un prélèvement de 1,8 milliard d'euros** au titre de la fiscalisation de la majoration de 10% pour famille nombreuse et au titre du report de la revalorisation de leurs pensions. Il faut y ajouter également la désindexation des pensions complémentaires. En 2020, le coût de la réforme pour les retraités est évalué à 2,7 milliards d'euros ; en 2030, ce sera 3,1 milliards d'euros soutirés aux retraités.

En revanche, par définition, l'allongement de la durée de cotisation de 41,5 à 43 ans n'aura un impact qu'après 2020, année de son entrée en application. En 2030, le gain sera de 2,7 milliards d'euros ; en 2040, il s'élèvera à 5,6 milliards d'euros.

Le gouvernement a, en multipliant les annonces, jeté un voile pudique sur la réalité des chiffres Mais au-delà du jeu de bonneteau, le coût des mesures d'accompagnement représente le quart de celui la réforme à l'horizon 2040, 4 milliards d'euros d'un côté, 16 de l'autre.

Eric Verhaeghe : Le gouvernement est toujours sur une ligne officielle de 7,5 milliards d'économies annuelles environ à l'horizon 2020. Le compte pénibilité devrait être financé par une cotisation spécifique. Mais vous avez raison de poser la question : **en réalité,**

le projet gouvernemental n'apporte aucune économie à court terme. Il se repose essentiellement sur la hausse des cotisations, qui n'est pas spécialement heureuse ni bienvenue. L'exemple de la pénibilité est assez emblématique. La mesure prévue par le gouvernement devrait coûter 2 milliards d'euros par an, supportés par les entreprises. Dans ces conditions, l'arbitrage compliqué rendu par le gouvernement apparaît comme difficilement lisible. D'un côté on augmente les cotisations de 0,6 point au total pour dégager plusieurs milliards d'économies. De l'autre, on augmente les prestations en surenchérisant encore sur les cotisations.

Vincent Touzé : Il ne s'agit pas à proprement parler de réforme, mais d'un plan d'économie. L'augmentation des taux de cotisation (salarié et employeur), la sous-indexation des retraites en 2014 et la fiscalisation des majorations de pension pour les parents de famille nombreuse auront des effets immédiats et durables tandis que l'allongement de la durée de cotisation aura un effet progressif à partir de 2020. Le projet de loi prévoit aussi de nouvelles dépenses de justice sociale dont la prise en compte de la pénibilité et la validation des trimestres des apprentis.

Ces mesures concernent presque exclusivement le régime de base des salariés du secteur privé: la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Les autres régimes sont concernés seulement par l'allongement de la durée de cotisation. L'AGIRC-ARRCO a déjà prévu un effort de 4 milliards en mars 2013 (hausse des cotisations, sous-indexation) mais va devoir aller plus loin pour restaurer l'équilibre financier.

Le gouvernement anticipe une économie de 7,3 milliards d'euros en 2020 pour un déficit prévu de 20,7 milliards, et 13 milliards en 2040 pour un déficit prévu de 25 milliards. Le plan d'économie ne couvre donc qu'entre 35 et 50% des besoins de financement. Un recours à l'endettement semble donc incontournable à défaut d'un retour à une croissance durable.

Quel va être le coût de cette réforme ?

Philippe Crevel : Le coût de cette réforme est à géométrie variable. En 2014, les mesures permettront de réduire le déficit des régimes vieillesse de 5 milliards d'euros. Compte tenu de la dérive des dépenses, entre 50 et 60% du déficit sera couvert. Logiquement, l'équilibre est retrouvé en 2020 avec même un léger gain selon le gouvernement. Évidemment, **l'atteinte de l'objectif est conditionnée au retour de la croissance et de l'amélioration de la situation de l'emploi ; ce qui est loin d'être gagné.** A ce coût budgétaire, il faut ajouter le coût économique. En optant pour le renchérissement du coût du travail, le gouvernement ne choisit pas le sens de l'histoire. Il est surtout en contradiction avec sa volonté de maîtriser les prélèvements et d'améliorer la compétitivité des entreprises françaises. Les cotisations sociales vieillesse augmenteront de 2 milliards d'euros en 2014, hausse qui atteindra 6,4 milliards d'euros en 2040. Cette augmentation des charges ne favorisera pas l'emploi et ponctionnera une fois de plus le pouvoir d'achat. **L'autre coût de cette réforme est social. Ce sont les actifs qui supportent le maximum du poids sous forme de cotisations et également à travers l'allongement de la durée de cotisation.** Il faut souligner que le gouvernement a décidé de transférer le financement du déficit des retraites sur les générations les plus jeunes qui devront rembourser les dettes accumulées et travailler plus longtemps.

Vincent Touzé : Il y a deux types de coûts : le coût direct : il est principalement supporté par les salariés (63% de l'effort en 2020 et 70% en 2040) ; les coûts indirects : il s'agit des conséquences induites par les réformes sur le fonctionnement de l'économie. Il faut notamment se méfier de l'alourdissement des charges sociales. En effet, cette hausse affecte le coût du travail et donc pénalise l'emploi et à la croissance.

Eric Verhaeghe : Facialement, on est à peu près sûr que **la pression sur les assurés au sens large (entreprises comprises) avoisinera les 10 milliards d'euros.** Le gouvernement assure que cette hausse sera compensée par des contreparties sur les cotisations. Le problème est que personne n'a vu concrètement à quoi ressembleront ces contreparties. Le gouvernement a fait de nombreuses promesses au MEDEF. Mais c'est bien connu : les promesses n'engagent que ceux qui les entendent. Aujourd'hui, disons-le, la confusion règne sur le financement définitif de la réforme, et **c'est dans ce joyeux désordre que le gouvernement avance. En bout de course, il faudra probablement attendre 2020 pour savoir combien tout cela a réellement coûté.** C'est l'inconvénient du pilotage à vue qui sert de méthode au gouvernement : les arbitrages ne sont jamais définitifs.

Là encore, un exemple: le projet de réforme prévoyait de décaler de 6 mois les revalorisations des retraites. Marisol Touraine a annoncé que cette mesure n'interviendrait pas en 2014. Vous y comprenez quelque chose ?

Quel est le bilan réel des précédentes réformes ? Ont-elles vraiment amélioré la situation ?

Philippe Crevel : La première réforme des retraites a vingt ans. Depuis 1993, les gouvernements ont utilisé tous les curseurs possibles pour freiner l'augmentation des dépenses. Il a été calculé que la succession des réformes permettra d'économiser 4 à 6 points de PIB d'ici 2040, soit de 80 à 100 milliards d'euros ce qui est loin d'être négligeable. **La réforme de 1993 a été l'une des plus efficaces en modifiant pour les actifs du privé le mode de calcul de pensions de base qui est passé des 10 aux 25 meilleures années.** Il faut également citer la désindexation par rapport au salaire moyen. Jusqu'en 1993, les salaires de référence pour le calcul des pensions et ces dernières étaient actualisés en fonction de l'évolution du salaire moyen. Depuis 20 ans, c'est l'indice des prix hors tabacs qui est utilisé. Il en résulte un important manque à gagner. Le report de l'âge légal de départ à la retraite générera une économie d'une dizaine de milliards d'euros quand il sera totalement appliqué en 2017.

Eric Verhaeghe : L'histoire récente a été marquée par trois réformes essentielles. La réforme Balladur de 1993 qui a calculé les retraites sur les 25 meilleures années, et non sur les 10 meilleures. La réforme Fillon de 2003, qui a notamment posé le principe de 2 ans travaillés pour une année retraitée, et qui prévoyait donc un recul permanent de l'âge de départ à due proportion de l'espérance de vie. La réforme Sarkozy de 2010 en fut l'application, avec une économie globale d'environ 1% de PIB, soit 20 milliards. Sans ces réformes fondées sur deux principes simples : on modère le montant des retraites (qui sont proportionnellement élevées en France) et on plafonne la durée de retraite en proportion de la durée d'existence, le pire a été évité. **La réformette proposée en 2013 paraît très en retrait par rapport à ces principes généraux.**

Vincent Touzé : Les réformes passées (Balladur, 1993 ; Fillon, 2003 et 2010) ont indéniablement amélioré la solvabilité des régimes de retraite car elles ont permis d'infléchir la hausse des dépenses tout en renforçant les taux d'activité des seniors et donc leur capacité productive et contributive. Mais, elles n'ont pas été suffisantes pour garantir une adéquation complète et durable entre recettes et dépenses dans le futur.

Blanchet et Le Minez (2012) ont estimé [les effets bénéfiques de ces réformes](#). Ils trouvent les résultats suivants sur les soldes financiers : Balladur 1993 : environ +0,6 point de PIB en 2013 et 1,5 vers 2040 ; Fillon 2003 : environ +0,6 point de PIB en 2013 et 1 vers 2040 ; Fillon 2010 : environ +0,3 point de PIB en 2013 et 0,5 vers 2040.

Enfin n'ont-elles pas aggravé le problème à défaut de le résoudre ? En quoi ?

Vincent Touzé : Les réformes précédentes n'ont pas aggravé le problème. On peut seulement regretter d'avoir cru qu'elles seraient suffisantes. A l'avenir, **il serait préférable de calibrer les réformes à partir de scénarios prudents. Un recours systématique à des estimations certifiées par des spécialistes comme les actuaires serait une garantie.** Aux Etats-Unis, les actuaires de la *Social Security Administration* ont un rôle clé dans la production de travaux prospectifs. Il est intéressant de noter que la grande réforme des années 1980 entreprise sous la présidence Reagan a encore des effets bénéfiques puisque le régime de retraite américain est toujours en excédent et cela pour encore plusieurs années. Le scénario utilisé, à l'époque, pour le calibrage devait donc être plutôt prudent pour garantir une telle durabilité.

Le gouvernement prévoit la création d'un comité de pilotage. Cette mesure est intéressante car le comité aura pour mission de faire des recommandations systématiques. Cela revient un peu à mettre en place une commission Moreau permanente. Mais, il faut aller plus loin et adopter des mesures d'ajustement automatique des paramètres des retraites de façon à garantir l'équilibre financier. Une mesure simple peut également consister à interdire le recours à l'endettement pour les régimes de retraite. Pour échapper à des ajustements brutaux, il devient nécessaire d'accumuler des réserves suffisantes. En France, on en est loin. A défaut de réserves, on a accumulé des dettes.

Philippe Crevel : **Si les réformes engagées depuis 1993 semblent avoir manqué la cible de la restauration de l'équilibre budgétaire, c'est à cause de la dégradation de la situation économique.** Tous les gouvernements ont opté pour des hypothèses de croissance, de productivité, de chômage très optimistes. Or, dans un système par répartition, les pensions sont financées à partir des cotisations assises sur les salaires. Si la masse salariale stagne, c'est tout le modèle qui est remis en cause. Certes, à défaut d'avoir joué plus activement sur l'âge légal de départ à la retraite, la France est confrontée à une rapide montée du nombre de ses retraités, 20 millions en 2020 et au rétrécissement de sa population active. Depuis 20 ans, le taux de remplacement, le rapport entre la pension et les derniers revenus d'activité n'a pas cessé de se dégrader. En fonction des catégories socioprofessionnelles, la baisse est de 10 à 20 points. **Les réformes ont bien abouti à appauvrir à terme les retraités en réduisant leur pouvoir d'achat.**

Eric Verhaeghe : Vous avez raison, elles ont un peu donné le sentiment aux Français qu'ils pouvaient continuer à s'éclairer à la bougie quand le passage à l'électricité devenait nécessaire. Dans la pratique, **les conditions durables d'un retour à l'équilibre ne sont toujours pas réunies, parce que la retraite mono-répartition est bancal.** Elle est socialement injuste parce qu'elle conduit les plus bas revenus à surcotiser pour les longues retraites des cadres, dont l'équilibre est difficile à atteindre. Il y aurait du sens à repréciser les objectifs du système : solidarité globale, avec un plafond de revenus assez bas, et recours à la capitalisation pour les segments de revenus supérieurs à ces plafonds. Cela permettrait de viabiliser le régime des plus modestes, en imposant aux revenus les plus élevés une attitude de responsabilisation.

Cette nouvelle réforme risque-t-elle de connaître le même sort ? Pourquoi ?

Philippe Crevel : La réforme version 2013 est sciemment une réforme conjoncturelle et politique. **Le gouvernement entend passer le cap des élections de 2014 et de 2015. Par ailleurs, il veut croire au retour de la croissance.** François Hollande a été formé à l'école keynésienne même si il n'est pas aussi réfractaire que cela à l'économie de l'offre. Néanmoins, la dominante keynésienne l'emporte pour ses prises de décision. De ce fait, il considère que la France est actuellement en bas de cycle et qu'une remontée est obligatoire dans les prochains mois. Il veut tout à la fois ne pas trop perdre les prochaines élections municipales et ne pas enrayer la fragile reprise de l'économie française. Il a donc récusé l'idée de la hausse de la CSG qui aurait impacté directement le pouvoir d'achat des Français et a préféré différer l'allongement de la durée de cotisation à après 2020. Si, en revanche, le taux de chômage ne repasse pas d'ici 2017 en-dessous de 8% et si les salaires ne progressent pas, le président ne pourra pas gagner son pari.

Il faut également souligner que **cette réforme comporte plusieurs impasses dont notamment le financement des retraites des fonctionnaires et celui des régimes spéciaux. Il y a au minimum 5 à 8 milliards d'euros qui manquent à l'appel.** De plus ; les déficits cumulés sur la période devront être financés par un relèvement de la CRDS. Mais cela fera l'objet d'une autre histoire.

Eric Verhaeghe : En fait, **la seule mesure qui rapporte rapidement du cash au régime des retraites, c'est le relèvement de l'âge de départ... précisément la mesure dont personne ne veut entendre parler.** Sarkozy lui-même avait pris sur ce point une demi-mesure, qui était notoirement insuffisante pour assurer l'équilibre à l'horizon 2020. Tout le monde savait que la seule mesure véritablement efficace, c'était la retraite à 64 ans. Tant que nous n'aurons pas fait ce choix, le financement du système sera précaire.

Sur le dossier des retraites, l'immobilisme est-il finalement préférable à de "mauvaises réformes" ? Plus que le système des retraites, la priorité du gouvernement doit-elle être l'emploi ?

Eric Verhaeghe : Oui et non. La défaillance du marché de l'emploi mine les recettes et fragilise le régime. **Défendre l'emploi permet donc de viabiliser le régime des retraites. Il n'en demeure pas moins que le système doit trouver son équilibre structurel.** Celui-ci repose sur un équilibre durable entre durée de carrière et durée de cotisation. La règle du 2/3 au boulot, 1/3 à la retraite, est pleine de bon sens et de sagesse. Elle devrait présider aux choix gouvernementaux, et la négociation devrait porter sur l'aménagement de ses formes. C'est vrai qu'à 63 ans on est fatigué plus rapidement par le stress. Il faut donc trouver, pour les seniors, des compensations, des arrondis, des harmonies, qui rendent la mesure acceptable et viable financièrement. C'était ce débat-là qu'il fallait mener cet été pour faire avancer le dossier.

Philippe Crevel : Face à l'inquiétude des Français en matière de retraite, les gouvernements optent pour l'ajustement au fil de l'eau. **La réforme structurelle dont certains rêvent exigent du temps et de la ténacité. Jean-Marc Ayrault a établi son plan afin de répondre à l'urgence, à l'urgence du déficit, à l'urgence de l'Europe** qui demande à la France les contreparties du délai de 2 ans accordé pour diminuer ses déficits. La création d'un régime unique par points exige du temps et des moyens. Avant de gagner de

l'argent en frais de gestion, il faut unifier les systèmes informatiques, regrouper les services, harmoniser les règles. C'est une source de coûts et d'impopularité. En revanche, une fois réalisée, une telle réforme rendrait notre système de retraite plus pilotable. En aucun cas, les problèmes de financement seraient résolus ; en revanche, les ajustements financiers seraient plus simples à prendre.

A défaut de pratiquer le grand soir des retraites, il est évident que la porte de sortie à nos problèmes passe par le retour de la croissance. Pour payer les pensions à 20 millions de retraités, nous devons être plus productifs et plus compétitifs. Il faut augmenter notre taux d'emploi. **L'Allemagne n'a pas de souci pour payer les retraites car le pays connaît le plein emploi avec en outre des salaires en augmentation.** C'est en renfonçant notre économie que nous pourrions nous en sortir faute de quoi nous serons contraints de poursuivre la gestion de la pénurie. Si le PIB n'augmente plus ou pas assez, nous allons devoir accepter un appauvrissement généralisé et progressif de la population, actifs et retraités. A nous de bâtir notre futur !

Vincent Touzé : Le financement des retraites par répartition repose principalement sur le dynamisme de la population active occupée. Il n'y a pas de miracle et il serait dangereux d'augmenter encore les taux de cotisations. **Les acteurs politiques et sociaux jouent un jeu dangereux à fuir les vraies questions car les véritables réformes sont toujours reportées à demain.** L'immobilisme est une erreur. Il donne l'impression d'une génération qui profite de la suivante.

L'emploi est une clé du financement des régimes sociaux. Mais, il est dangereux de parier sur le seul rétablissement du marché de l'emploi pour rétablir la solvabilité. Les causes du chômage sont multiples. Depuis plus de trente ans, on a pensé l'éliminer en accumulant notamment des dettes. Aujourd'hui, notre pays a un taux de chômage élevé et une dette publique considérable. Que faire maintenant ?