

La réforme des retraites de 2010 : quels scénarios ?

Henri Sterdyniak

► **To cite this version:**

Henri Sterdyniak. La réforme des retraites de 2010 : quels scénarios ?. Regards sur l'actualité : mensuel de la vie publique en France , La Documentation Française, 2010, pp.1-13. hal-01023884

HAL Id: hal-01023884

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01023884>

Submitted on 15 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.

La réforme des retraites de 2010 : quels scénarios ?

HENRI STERDYNIAK,

économiste à l'OFCE, professeur associé à l'Université de Paris Dauphine

Le système de retraite français est l'un des plus généreux du monde. Il est menacé de déséquilibres financiers en raison de deux facteurs structurels : l'allongement de la durée de vie et l'arrivée à la retraite des générations nombreuses de *baby-boomers*, nés après la seconde guerre mondiale. La réforme de 2003 avait réaffirmé que la répartition demeurait le socle du système. Le système des retraites devait s'équilibrer à l'avenir par l'allongement progressif de la durée de cotisation requise pour avoir droit à une retraite à taux plein.

La crise financière de 2008-2009 a aggravé brutalement les difficultés de financement du système de retraite, tout en éloignant les perspectives d'une forte hausse de l'emploi des seniors. Le patronat a demandé un nouveau rendez-vous en 2010. Le président de la République a promis que : « Tout serait mis sur la table », mais sans indiquer quelles pistes avaient sa préférence. Certains économistes ou hommes politiques ont proposé des réformes « miracles » qui assureraient l'équilibre automatique du système des retraites. Faut-il changer la stratégie adoptée en 2003 ? Quelles pistes de réforme pour 2010 ? Faut-il une grande réforme pour changer l'architecture du système ?

Fallait-il un rendez-vous en 2010 ?

Le rendez-vous de 2010 n'était pas prévu par la loi de 2003, qui avait fixé des rencontres en 2008 et 2012. Il a été réclamé par le Medef qui souhaite obtenir un report rapide de l'âge de la retraite. Mais peut-on remettre en cause, si rapidement, les principes de la réforme de 2003 ? Des rendez-vous trop fréquents se révèlent contre-productifs, s'ils aboutissent à semer l'inquiétude sur la fiabilité et la pérennité du système.

Le déficit du système rend-il nécessaire de nouvelles réformes ?

En 2010, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) devrait être déficitaire d'environ 11 milliards d'euros ; l'ensemble des régimes de retraite et de chômage de 22 milliards. Mais ce déficit est dû à la crise économique. En 2008, ces régimes disposaient d'un excédent global de 4 milliards d'euros ; la crise leur coûte environ 21 milliards en 2010. Certains économistes, la Commission de Bruxelles et le Fonds monétaire international (FMI) prétendent qu'il faut rapidement rassurer les marchés financiers et les agences de notations sur la soutenabilité des finances publiques et donc annoncer de fortes baisses des dépenses publiques de santé et de retraites. Faut-il réduire les dépenses sociales pour combler le déficit public actuel (8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2010) ? Ce serait peu pertinent du point de vue social – faut-il accroître les inégalités sociales dont le gonflement, dans les pays anglo-saxons, est une des causes de la crise ? – comme économique – comment serait comblé le déficit de la demande ainsi provoqué ? par une nouvelle bulle financière ? Faut-il, après la crise causée par le dérèglement des marchés financiers, obliger les salariés à y avoir recours pour financer leurs retraites ?

2010, une année peu propice pour une réforme des retraites

La réforme de 2003 envisageait de profiter de la baisse du taux de chômage pour réduire de 3 points les taux de cotisation à l'Unedic et augmenter de 3 points les taux de cotisation retraite. La remontée du chômage, et le déficit de l'Unedic, rendent actuellement impossible ce transfert. Ce n'est pas le moment de peser sur la consommation en élevant les cotisations des salariés. La hausse du chômage ne permet pas de prendre des mesures fortes pour l'emploi des seniors. Dans cette situation, un report rapide de l'âge de la retraite de 60 à 62 ans augmenterait à court terme le chômage des seniors et des jeunes. L'angoisse des seniors d'être licenciés après 55 ans alors que les entreprises n'embauchent plus à cet âge s'aggraverait.

Le déficit des régimes de retraites et de chômage est certes important, mais il doit être mis en regard de l'ensemble du déficit public des administrations (8 % du PIB, soit 160 milliards), qui lui-même n'est pas extravagant comparativement au niveau international. La solution aux déficits publics des pays développés ne doit-elle pas être recherchée dans une stratégie économique de croissance et de lutte contre l'avidité et l'instabilité plutôt que dans l'implosion des dépenses sociales ? Comme nous le verrons, aucune mesure ne permet de réduire à court terme de façon sensible le déficit des retraites. La réforme doit viser l'équilibre de long terme. Mais, dans ce cas, l'État et les partenaires sociaux doivent prendre le temps de la définir et de la négocier. Et, de toute façon, faut-il déjà considérer que la réforme de 2003 a échoué ?

Les dernières projections du Conseil d'orientation des retraites

En avril 2010, le Conseil d'orientation des retraites (COR) a présenté une projection du système des retraites jusqu'en 2050. Le scénario médian comporte une hausse tendancielle de 1,5 % par an de la productivité du travail, un taux de chômage de 4,5 % après 2025, une hausse modérée des taux d'activité (+ 800 000 actifs) – soit 1,2 année de recul de l'âge moyen de départ à la retraite – la population active passerait ainsi de 28 millions en 2007 à 28,2 en 2050 ; une forte baisse (21 %) du ratio retraite moyenne/salaire moyen, qui passerait de 72 à 57 %. Le déficit résiduel serait de 2,6 % du PIB en 2050. Il pourrait être comblé par les excédents du régime d'assurance chômage (1 point du PIB) et une hausse modérée des cotisations (1,6 point de PIB, soit 4 points de taux de cotisation). Ce scénario montre que le système n'est pas foncièrement déséquilibré. Toutefois, il comporte une forte baisse du niveau de vie des retraités par rapport à celui des actifs ; il suppose que la convergence du taux d'emploi des femmes vers celui des hommes ralentirait fortement ; surtout, il présume implicitement que la politique de hausse de l'emploi des seniors sera un échec. Il n'intègre pas de futures hausses de la durée requise de cotisations (celle-ci reste à 41,5 années après 2020) alors que la loi de 2003 envisage le passage à 42 ans en 2025 et à 42,5 années en 2032.

Il faudrait sans doute être plus ambitieux en matière d'emploi des femmes et des seniors. Un scénario, plus volontariste, un report de 2,5 années de l'âge de fin d'activité, aboutirait à une population active de 29,8 millions en 2050 (+ 6,5 % par rapport à 2007). Il permettrait d'économiser 1,5 point de PIB en dépenses de retraites. Stabiliser le ratio retraite/salaire (coût : 2,1 points de PIB) serait également nécessaire. Dans ces conditions, la part des retraites dans le PIB augmenterait de 2,8 points, de 13 % en 2005 à 15,8 % en 2050. Compte tenu des excédents du régime du chômage, il faudrait accepter une hausse des cotisations de 1,8 point de PIB, soit de 4,5 points de cotisations (0,2 point chaque année de 2012 à 2025). Réussir l'allongement de la durée des carrières, ne pas s'interdire *a priori* toute hausse des cotisations fournirait une marge de manœuvre qui pourrait être utilisée pour stabiliser le niveau relatif des retraites et améliorer sa générosité : moindre pénalisation des difficultés d'insertion en début de vie active, meilleure prise en compte de la pénibilité du travail.

Quelles réformes en 2010 ?

On peut *a priori* imaginer deux grandes pistes :

soit des réformes cosmétiques ou paramétriques qui viseraient à améliorer la situation financière du système, immédiatement ou dans l'avenir, en touchant les différents paramètres : hausse de l'âge ouvrant le droit à la retraite ou de durée requise de cotisation, baisse du niveau des pensions, augmentation des taux de cotisation ou apport de ressources fiscales ;

soit une grande réforme qui modifierait complètement le système français, de façon à l'unifier et à garantir sa soutenabilité financière.

Reculer l'âge effectif de départ à la retraite

La réforme de 2003 prévoit que la durée de cotisation requise pour obtenir une pension à taux plein augmentera de 40 à 41 ans entre 2009 et 2012. Elle continuerait à progresser ultérieurement en fonction de la hausse de l'espérance de vie. Une surcote de 5 % a été instaurée pour les années cotisées au-delà de 60 ans et de la durée requise ; la décote passera de 10 à 5 % par année manquante. En 2020, la durée de cotisation requise pourrait être de 42 ans ; les actifs qui auront commencé à travailler à 18 ans pourront partir à 60 ans ; ceux qui auront débuté entre 18 à 23 ans seront fortement incités à attendre 42 années de cotisations ; les autres à attendre 65 ans. En 2020, peu d'actifs pourront bénéficier de la surcote, car il sera difficile d'avoir commencé à travailler tôt et d'aller au-delà des 42 ans.

Un allongement de la durée de cotisation plus pertinent

L'allongement de la durée de cotisation requise est préférable au report de l'âge minimum de la retraite : ceux qui ont commencé à travailler jeune et pour lesquels la durée d'activité est très longue et l'espérance de vie plus courte, peuvent partir avant ceux qui ont débuté leur carrière tardivement et qui jouissent d'une espérance de vie plus importante.

La hausse de la durée des carrières est la seule solution qui permette d'équilibrer le système des retraites si l'on refuse de trop fortes hausses des cotisations et baisses du niveau des retraites. L'âge moyen de cessation d'activité des salariés du secteur privé est de l'ordre de 59 ans en France. C'est le niveau le plus bas en Europe. Le taux d'activité des 55-59 ans est faible (en 2007, 58,5 % contre 72 % aux États-Unis et au Royaume-Uni, 75 % en Allemagne et 85 % en Suède), celui des 60-65 ans est extrêmement bas (16,5 % au lieu de 36 % en Allemagne, 46 % en Grande-Bretagne, 53 % aux États-Unis et 65 % en Suède.). Existe-t-il vraiment une spécificité quant à l'employabilité des seniors français ?

En 2003, on pouvait espérer que la France pourrait contrebalancer le choc du « *papy boom* » par un double choc emploi : retour au plein emploi, hausse de l'emploi des 55-60 ans, puis des 60-62 ans (d'ici 2020), et enfin des 62-65 ans.

Le taux de chômage a diminué de 8,8 % en décembre 2003 à 7,2 % en mars 2008, mais la baisse a été stoppée début 2008 et le taux de chômage a atteint 9,1 % à la mi-2009, 10 % fin 2009, et devrait s'élever à 10,5% en 2010, niveau très proche du maximum de 1996.

De début 2003 à fin 2009, le taux d'emploi des 55-65 ans n'a que légèrement progressé en France : en taux sous-jacent, c'est-à-dire à structure par âge inchangée, de 39,3 % à 44 % pour les hommes et de 32,9 % à 38,4 % pour les femmes.

L'emploi des 55-65 ans a jusqu'à présent bien résisté à la crise. Contrairement aux difficultés économiques précédentes, la crise ne s'est pas traduite par une forte hausse des pré-retraites. C'est surtout l'emploi des jeunes générations qui a été affecté (tableau 1).

Tableau 1. Le marché du travail pendant la crise

Du 1 ^{er} trimestre 2008 au 4 ^e trimestre 2009	Variation du taux d'emploi (%)	Variation du taux de chômage (%)	Variation du taux d'activité (%)
15-24 ans	-1,7	+2,4	+0,8
25-49 ans	-1,5	+2,0	+0,5
55-64 ans	+0,8	+1,3	+2,2

Source : INSEE, *Enquête emploi*, mars 2010.

Un plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors a été lancé en 2006. Il comportait la création d'un contrat à durée déterminée (CDD) pour les seniors de plus de 57 ans – mais ce dispositif n'a connu aucun succès – ; la suppression de la contribution Delalande¹ ; et la possibilité de cumul total emploi/retraite. Il prévoyait également des campagnes d'informations destinées à encourager l'emploi après 55 ans. Les entreprises qui ne sont pas couvertes par des accords de branches ou d'entreprises engageant des politiques de maintien en activité des seniors en janvier 2010, devront ainsi payer une cotisation retraite supplémentaire de 1 %. En 2008, la loi a reporté à 70 ans le droit de l'entreprise de mettre en retraite un salarié. Les pré-retraites d'entreprise sont dorénavant taxées à 50 % ; les indemnités de mise à la retraite le sont à 50 % depuis 2009.

L'allongement des carrières ne peut être envisagé sans un profond changement des mentalités et des pratiques au travail. L'exemple des pays scandinaves (en particulier la Finlande et la Suède) montre que cela passe par une mobilisation au niveau des entreprises, le patronat et les syndicats se mettant d'accord sur une stratégie d'aménagement des carrières, des conditions de travail et de formation. Il faut changer le travail pour changer la retraite. Chaque type de carrière doit être repensé pour permettre, soit par la formation permanente, soit par la reconversion, une poursuite de l'activité jusqu'à 60, 62 ou 65 ans. Les entreprises doivent accepter d'embaucher des salariés de plus de 55 ans. Il faut que les syndicats exigent que les accords d'entreprise comportent des clauses d'emplois et d'embauche des seniors. Jusqu'à présent, ni les entreprises, ni les syndicats, ne se sont vraiment mobilisés pour allonger la durée de carrière dans les entreprises. Ceci peut s'expliquer par les réticences des seconds à s'inscrire dans une stratégie qu'ils ont jusqu'à présent refusée et que les travailleurs n'apprécient guère, comme par le refus des entreprises de conserver des travailleurs qu'elles jugent moins productifs et trop bien payés. Il semble difficile de faire mieux en 2010, en période de baisse des effectifs et de hausse du chômage. Cependant, certains économistes (Hairault, 2008), comme le Medef, pensent que le principe des 42 années de cotisations requises n'est pas assez explicite. Ils proposent de reculer rapidement les âges de 60 et de 65 ans qui respectivement ouvrent le droit à la retraite et garantissent le droit à une retraite à taux plein. Ils sont convaincus que l'existence de ces âges-butoirs se répercute sur les possibilités de formation et de carrière des actifs dès 55 (ou même 50) ans. Ils proposent de revenir sur les dispositifs d'indemnisation du chômage qui assurent à un salarié de 57 ans, 3 années de prestations chômage, avant son passage à la retraite. Une annonce en 2010 d'un report rapide de l'âge ouvrant le droit à la retraite de 60 à 62 ans, puis d'un report progressif à 65 ans rassurerait les marchés sur la soutenabilité de notre système de retraite.

Une mesure contraire à l'esprit de la réforme de 2003

Inversement, il serait contraire à l'esprit de la réforme de 2003 de jouer sur l'âge de départ plutôt que sur la durée de cotisation. Le report de 65 à 70 ans de l'âge ouvrant le droit à une retraite à taux plein aurait peu d'impact sur le taux d'activité des plus de 65 ans, très faible dans tous les pays développés. Il se traduirait surtout par une forte baisse du niveau des retraites de certaines femmes à carrières courtes, qui actuellement attendent 65 ans pour obtenir une liquidation à taux plein.

¹. En juillet 1987, la contribution Delalande avait été mise en place pour freiner les licenciements des salariés de plus de 55 ans en augmentant leur coût.

À court terme, leur taux de chômage, mais surtout celui des plus jeunes, serait fortement accru. Le gain en termes de finances publiques (de l'ordre de 6 milliards d'euros) serait obtenu par la baisse du nombre de retraités (qui reçoivent des prestations satisfaisantes) et la hausse du nombre de chômeurs, mal indemnisés. Si, à moyen terme, l'emploi des jeunes et des plus âgés est complémentaire, ce n'est pas le cas à court terme. C'est toute la difficulté de la situation actuelle.

L'emploi des seniors ne peut être augmenté brutalement en 2010-2011. Il est nécessaire de s'inscrire dans une perspective de long terme. Il faut faire vivre la réforme de 2003 : le passage à une durée requise de 42 ans va obliger progressivement les salariés les plus formés à partir à la retraite à 65 ans ; maintenir une possibilité de départ à 60 ans offre une soupape de sécurité pour les salariés à carrière longue. Les pays qui affichent un âge de départ à la retraite de 65 ans maintiennent tous des dispositifs de pré-retraite plus précoces ou ont des dispositifs d'invalidité sur des critères médicaux et économiques qui permettent d'offrir une pension aux salariés vieillissants, sans perspective d'emploi.

Les entreprises et les salariés doivent comprendre qu'ils ont le choix entre deux scénarios : soit réaliser cette mobilisation pour l'emploi des seniors, soit accepter une forte hausse des cotisations. Un compromis social fructueux est nécessaire pour que les syndicats s'impliquent dans le processus d'allongement des carrières. Il devrait comporter un accord sur la prise en compte de la pénibilité (des bonifications de durée de cotisation pour les emplois pénibles) et des garanties sur l'évolution du taux de remplacement des retraites.

Réduire le niveau des retraites ?

Actuellement, la retraite nette moyenne représente environ 72 % du salaire net moyen. Le niveau de vie des retraités est légèrement inférieur à celui des actifs, de 8 % en termes de revenu par unité de consommation. Ce chiffre passe à 3 % si on intègre le revenu implicite que représente le loyer du logement que l'on possède et occupe ; il s'annule si on intègre les revenus financiers. En 2007, le taux de pauvreté des plus de 65 ans était de 10,3 % contre 13,4 % pour l'ensemble de la population. Globalement, la situation relative des retraités apparaît satisfaisante, mais elle semble menacée par les réformes en cours.

La réforme Balladur de 1993 provoque à terme une baisse de l'ordre de 28,5 % du niveau moyen des retraites du régime général. Les retraités, jadis exonérés de cotisations sociales, ont subi la création, puis la montée en puissance, de la contribution sociale généralisée (CSG). Dans les régimes complémentaires (Agirc², Arrco³), gérés par les partenaires sociaux, le refus du patronat d'accepter une hausse des cotisations a fait que, depuis 1996, la valeur du point (donc les pensions) évolue seulement au rythme des prix, tandis que le prix d'achat du point fluctue généralement parallèlement aux salaires. Le taux de rendement affiché (le rapport entre la valeur du point et son prix d'achat) a ainsi diminué de 11,5 % en 1995 à 8,30 % en 2009 (soit une baisse de 28 %).

Depuis la réforme de 2003, les retraites ont été gérées avec une extrême rigueur, mais des mesures ont été prises en faveur des retraités les plus pauvres. Les retraités ont perdu 0,7 % de pouvoir d'achat (retraites non-imposables du privé), 1,2 % (retraites imposables du privé) ou 1,9 % (retraites imposables de la fonction publique), alors que le salaire moyen augmentait de 7 % en pouvoir d'achat. En revanche, le minimum contributif⁴ a été revalorisé de 8,2 %. De 1999 à 2007, le pouvoir d'achat du minimum vieillesse n'avait pas été augmenté (alors que le revenu médian des Français augmentait de 12,4 %). En 2008, le Gouvernement a annoncé sa revalorisation de 25 % en 5 ans (soit, une hausse de 15 % en pouvoir d'achat), en avril 2009, il l'était de 6,9% pour les personnes seules.

². Association générale des institutions de retraite des cadres.

³. Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

⁴. La loi du 31 mai 1983 a créé un minimum contributif qui garantit aux salariés ayant obtenu le taux plein un niveau de pension minimum. Si l'assuré valide le nombre de trimestres nécessaires, le minimum contributif est versé dans sa totalité. Dans le cas contraire, le montant versé est proportionnel à la durée cotisée (150 trimestres). La loi de 2003 garantit, *via* le minimum contributif, une pension égale à 85 % du SMIC net aux salariés à carrière complète.

Les taux de remplacement net, mesurés au moment du départ à la retraite, ont nettement diminué de 1990 à 2008, passant de 91 % à 76 % pour les non-cadres et de 76 à 60 % pour les cadres (cf. tableau 2). En sens inverse, joue l'effet d'amélioration des droits : les nouveaux retraités ont plus cotisé que les anciens, en particulier les femmes. Les couples de retraités touchent de plus en plus souvent deux retraites.

À l'avenir, tout dépendra, surtout pour les cadres, des négociations dans les régimes complémentaires. Pour les non-cadres, le taux de remplacement net pourrait se situer en 2020 entre 72 % (si les négociations stabilisent le taux de rendement des régimes complémentaires) et 68 % (si la dérive continue) ; pour les cadres entre 58 et 53 %.

Tableau 2. Taux de remplacement pour un salarié du secteur privé

	Non-cadre			Cadre		
	1930	1948	1958	1930	1948	1958
Génération	1930	1948	1958	1930	1948	1958
Départ	1990	2008	2020	1990	2008	2020
Durée de carrière	40	40	42	40	40	42
Salaire brut au départ	100	100	100	200	200	200
Salaire net	78,7	78,5	78,5	163,1	159	159
CNAV	47,7	44,0	41,5	47,7	44	41,5
ARRCO	25,2	20,0	19,6/16,4*	25,2	20	19,6/16,4*
AGIRC				53,2	39,9	39,6/33,8*
Pension brute	72,9	64,0	61,1/57,9*	126,1	103,9	100,7/91,7*
Pension nette	71,6	59,3	56,6/53,6*	123,6	95,9	93,0/84,7*
Taux de remplacement net	91,0	75,5	72,0/68,3*	75,8	60,3	58,4/53,3*

Source : Henri Sterdyniak.

*Le premier chiffre correspond au scénario où les partenaires sociaux mettraient fin à partir de 2011 à la baisse des taux de rendement dans les régimes complémentaires ; le deuxième au scénario où ils décideraient de la poursuite de leur baisse jusqu'en 2020.

Lecture du tableau : un salarié part à la retraite en 2008 avec un salaire brut de 100 ; son salaire net est de 78,5 ; il touche 44 de la CNAV ; 20 de l'ARRCO ; sa pension est de 64 ; soit de 59,3, après CRDS-CSG. Pour le cadre, son salaire de départ est de 200, soit deux fois le plafond de la Sécurité sociale.

À court terme, il paraît difficile d'aller plus bas que la stricte indexation des pensions sur les prix et de décider d'une baisse du pouvoir d'achat des retraités. Cette décision serait peu pertinente en 2010 car il faut, au contraire, soutenir le pouvoir d'achat des ménages. Par ailleurs, la retraite est un droit, acquis par les cotisations et non une variable d'ajustement des comptes publics.

Peut-on économiser sur les avantages familiaux ? Les retraités ayant élevé trois enfants bénéficient d'une majoration de pension de 10 %. La suppression de cette bonification serait un signal négatif, alors que la France doit maintenir une fécondité satisfaisante et que ce

sont les enfants, et en particulier ceux des familles nombreuses, qui garantissent la pérennité du système de retraite par répartition. En revanche, cette bonification n'est actuellement pas soumise à l'impôt sur le revenu. La suppression de cette niche fiscale (qui rapporterait environ 700 millions d'euros) pourrait être envisagée dans le cadre d'un « toilettage » général des niches fiscales. Les pensions de réversion bénéficient fortement aux femmes, et compensent quelque peu les différences de retraite entre genres dues aux différences de durée de carrière et de niveau de salaires. Le niveau de pension de retraite moyen des femmes représente seulement 62 % de celui des hommes. La suppression des pensions de réversion amputerait les pensions des femmes de 18 %, et les ferait passer à 48 % de celles des hommes. De nombreuses veuves devraient avoir alors recours au minimum vieillesse. Réduire les possibilités de cumul droit propre/pension de réversion frapperait spécifiquement les femmes qui ont été actives, ce qui est contradictoire avec la nécessité d'encourager l'emploi des femmes.

À long terme, il serait souhaitable, au contraire, de stopper la baisse des taux de rendement des régimes complémentaires et de garantir un certain niveau de taux de remplacement différencié selon le niveau de salaire.

Et la retraite des fonctionnaires ?

Les fonctionnaires continuent à bénéficier d'un taux de remplacement garanti. Le montant de leur pension est calculé sur la rémunération de fin de carrière, et représente 75 % du dernier salaire. Toutefois, ce taux s'applique au salaire hors prime. 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 très lentement. Faut-il pour autant considérer que les fonctionnaires sont des privilégiés en matière de retraite et qu'aligner leur régime sur celui du privé serait une stratégie potentiellement très avantageuse ?

Le taux de remplacement net de la retraite des fonctionnaires va de 83 % (pour le fonctionnaire qui n'aurait pas de prime), à 69 % pour le fonctionnaire moyen dont la prime représente 20 % du salaire indiciaire et à 59 % lorsque la prime s'élève à 40 % du traitement (cf. tableau 3). Ces taux sont relativement proches de ceux du secteur privé (85 % au niveau du SMIC, 76 % pour le non-cadre, 60 % pour le cadre), bien qu'un peu plus favorable pour les fonctionnaires de faible niveau de prime (enseignants). Inversement, les salariés des grandes entreprises du secteur privé disposent des régimes sur-complémentaires (Pere⁵, Perco⁶, voire régime « chapeau »⁷) et d'une indemnité de départ.

La divergence entre le public et le privé se creusera à l'avenir si, effectivement, la baisse des retraites assurée par les régimes complémentaires continue. Aussi, le niveau 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 mis en cause ; ce qui permettra de diminuer le niveau des retraites du privé.

Par ailleurs, le régime des fonctionnaires ne peut être aligné sans précaution sur celui du privé. Il faudra reconsidérer la distinction salaire de base/prime, qui n'existe pas dans le privé. Il faudra aussi remettre en cause la non-indexation sur les prix du point de la fonction publique. En pouvoir d'achat, ce dernier a perdu 14,4 % de 1985 à 2008. De nombreux fonctionnaires n'ont pas de promotion dans les dix ou quinze dernières années de leur carrière, de sorte que leur traitement indiciaire baisse en pouvoir d'achat. Calculer la retraite des fonctionnaires sur les 25 dernières années (sur les salaires indiciaires revalorisés sur les prix) diminuerait la retraite moyenne des fonctionnaires d'environ 10 % ; l'évaluer sur les 10 dernières années l'augmenterait paradoxalement de près de 1,5 %. Mais, si la réforme était accompagnée d'une prise en compte des primes et d'une re-indexation du point de la fonction publique, elle se traduirait par une hausse des rémunérations des fonctionnaires et des retraites des mieux payés, et risquerait de coûter plus qu'elle ne rapporterait.

⁵. Plan d'épargne retraite entreprise.

⁶. Plan d'épargne pour la retraite collectif.

⁷. Un régime « chapeau » garantit au bénéficiaire, au moment de son départ à la retraite, un niveau global de revenus qui inclut le régime de base et les régimes complémentaires de retraite.

Tableau 3. Taux de remplacement du fonctionnaire selon son niveau de prime

Niveau des primes	0 %	20 %	40 %
Traitement	100	100	100
Prime	0	20	40
Salaire net	83,48	101,15	118,58
Retraite sur traitement	75	75	75
CSG-CRDS	5,32	5,32	5,32
Retraite nette	69,68	69,68	69,68
Taux de remplacement net	83,3	68,9	58,8

Source : Henri Sterdyniak.

Trouver d'autres ressources

Le Gouvernement, comme le patronat, refusent toute hausse de cotisation. Certes, les prestations sociales doivent être gérées avec rigueur. Une stratégie d'augmentation incontrôlée des cotisations n'est pas acceptable, mais on ne peut écarter *a priori* que les actifs choisissent collectivement de vivre une longue période de retraite, avec un niveau satisfaisant de pension, du moment qu'ils acceptent d'en payer le prix en termes de cotisation. La croissance des taux de cotisation retraite pourrait être d'autant mieux acceptée que la pérennité du système serait assurée et que le niveau des retraites serait garanti. Dans cette optique, la progression des prestations retraites pourrait être financée par une hausse des cotisations salariés (et non des entreprises). Elles n'auraient pas *a priori* d'impact sur la compétitivité des entreprises.

La retraite, étant une rémunération différée 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 rémunérations les plus hautes ne peut pas être financé par l'impôt. Ne peuvent l'être – mais c'est déjà le cas – les avantages non-contributifs : avantages familiaux, minimum vieillesse... La retraite doit restée essentiellement contributive. Elle ne peut être financée par des impôts, que ce soit la CSG, la TVA sociale ou la taxation des revenus financiers des ménages : il n'est pas choquant que les revenus du capital ne contribuent pas au financement des retraites, puisqu'ils n'ouvrent pas droit à retraite et qu'ils financent, *via* la CSG et les prélèvements sociaux, les avantages non-contributifs.

Peut-on envisager le financement des retraites par une forte augmentation de la part des salaires dans la valeur ajoutée au détriment des profits ? La part des salaires (y compris cotisations sociales) dans la valeur ajoutée des entreprises était de 70,5 % en 1972 ; elle était de 65 % en 2008 (soit une baisse de 4,5 points). Mais, c'est surtout la part des impôts qui a augmenté (de 3,7 points) ; la part des profits n'a progressé que de 0,8 point (la part des dividendes nets est passée de 4 à 7,3 points tandis que la part des intérêts a baissé de 2,5 points). Réduire la part des profits au bénéfice des salaires fournirait certes des recettes

⁸. En revanche, pour alléger les prélèvements portant sur les revenus d'activité, il serait nécessaire que progressivement les prestations universelles (comme les prestations familiales ou l'assurance maladie) soient financées par la CSG, ou par une contribution assise sur la valeur ajoutée des entreprises, ou par la taxation écologique et non plus par des cotisations assises sur les seuls revenus d'activité. Mais cela ne concerne pas directement les retraites.

au système de retraite, mais la marge de manœuvre est faible et la rentabilité des entreprises françaises n'est pas excessive, comparée à celles de nos concurrents.

Les exonérations de cotisations sociales et les niches sociales fragilisent le financement de la Sécurité sociale. Cependant, l'État rembourse à cette dernière le manque à gagner résultant des exonérations de cotisations sociales (bas-salaires, heures supplémentaires, etc.), de sorte que les caisses de retraites ne sont pas directement affectées. Actuellement, les diverses niches sociales représentent une perte d'assiette de 25 milliards pour la Sécurité sociale. Faire payer des cotisations retraites à l'ensemble des dispositifs d'épargne entreprise, de participation, d'intéressement, ... pourrait rapporter 4 milliards d'euros aux caisses de retraite, ce qui allègerait le déficit actuel, stopperait le développement de ces dispositifs, mais créerait des droits futurs à retraite.

Une grande réforme systémique ?

Il est certes possible de continuer à équilibrer financièrement le système, année après année, par des réformes dégradant progressivement le niveau des pensions, mais le système devient de moins en moins fiable. Cette stratégie n'est pas de nature à inspirer confiance aux jeunes générations. Il est donc légitime de réfléchir à une grande réforme systémique. Celle-ci peut avoir trois objectifs.

Uniformiser et simplifier le système français

Un système par répartition reposant sur la solidarité, salariale et nationale, doit être unifié. Cela permettrait de supprimer les transferts opaques de compensation entre régimes, de dissiper les sentiments d'injustice entre salariés, de régler la question des poly-pensionnés, d'uniformiser les pensions de réversion et les avantages familiaux, et enfin de repérer et de favoriser les basses retraites. La gestion du système serait plus simple, les choix sociaux plus transparents. On ne peut que partager cet objectif, mais il est difficile à atteindre. Une telle réforme doit être longuement préparée. Elle ne peut être adoptée dans l'urgence en 2010. Il faudrait repenser et renégocier l'ensemble des règles du système. Une transition très courte serait également nécessaire (sinon, le système serait encore plus compliqué dans cette phase) ; mais délicate car il faudrait transférer les droits acquis selon les anciens systèmes dans le nouveau⁹.

Un système plus équitable et plus juste

Mais la définition de l'équité ne va pas de soi. Faut-il viser la pure contributivité (chacun reçoit ce qu'il a versé), la compensation des interruptions (chômage, maternité) et des freins à la carrière (genre, éducation des enfants), ou encore la réduction des inégalités de revenus parmi les retraités ?

Garantir la pérennité du système en assurant un équilibrage automatique

Les règles (...) seraient définies une fois pour toutes et l'équilibre serait automatique, ce qui rassurerait les jeunes générations sur la pérennité du système. Mais cette stabilisation peut être garantie en prévoyant soit une baisse constante du taux de remplacement – ce qui n'est guère rassurant – , soit la hausse continue des taux de cotisations, ou encore par l'augmentation de l'emploi des seniors et le report de l'âge de fin d'activité. Faut-il se lier les mains en renonçant à jouer sur les trois tableaux ?

Deux projets ont été proposés récemment : le passage à un système par point (Bichot, 2009), le passage à un système de comptes notionnels (Bozio et Piketty, 2008)¹⁰.

⁹. Les droits acquis le seraient-ils sur la base des salaires reçus ou des cotisations versées ? Comment évaluerait-on les droits acquis des fonctionnaires, qui n'ont pas cotisé sur leurs primes, mais pour lesquels l'État a versé de fortes cotisations sur le traitement indiciaire ?

¹⁰. Ces deux projets ont été étudiés par Henri Sterdyniak (2009) et par un rapport du COR (2010).

Un système unique par points ?

Certains préconisent d'instaurer un système unique par points. Le taux de cotisation serait fixe. Les gestionnaires fixeraient chaque année la valeur du point, de façon à ajuster le montant des prestations à celui des cotisations reçues. L'équilibre serait obtenu automatiquement par adaptation du niveau des retraites. Le sénateur Dominique Leclerc déclare ainsi : « Il conviendrait de faire évoluer nos régimes de base, à commencer par le régime général, vers des systèmes à cotisations définies, répartissant entre les retraités le produit des cotisations en provenance des actifs, sans avoir la possibilité d'augmenter le taux des cotisations »¹¹.

Ces propositions sont dangereuses. Les salariés n'auraient aucune garantie sur le montant de leur retraite. L'ajustement se ferait sur les retraités, qui n'ont plus de marges de manœuvre et qui devraient encaisser tout le poids du rééquilibrage financier. Les entreprises seraient déchargées de toute responsabilité quant à l'emploi des seniors. Quelle est la légitimité sociale d'imposer l'ajustement par les seules prestations ? En 2010, le déficit de la CNAV représenterait 11 % des pensions qu'elle verse. Faut-il baisser les retraites de 11 % ? Un tel mode d'adaptation par les prestations est déjà à l'œuvre dans les régimes complémentaires où le taux de remplacement assuré diminue constamment depuis 1993. Sa généralisation détruirait la fiabilité du système.

Vers un système de comptes notionnels ?

Antoine Bozio et Thomas Piketty (2008) proposent d'instaurer un système de retraite unique, fonctionnant sur le mode des comptes individuels notionnels¹², comme l'a fait la Suède. Le taux de cotisation serait fixe, à 25 % du salaire brut. Les cotisations seraient accumulées sur un compte individuel et seraient revalorisées selon l'inflation et le taux de croissance du salaire réel (disons 1,5 %). Chaque salarié choisirait librement, entre 60 et 70 ans, le moment de liquidation de son capital. Sa retraite correspondrait à la rente viagère découlant de la somme accumulée, compte tenu de l'espérance de vie de sa cohorte à âge de liquidation; elle serait d'autant plus importante qu'il la solderait tardivement. L'allongement de la durée de vie entraînerait automatiquement une baisse du niveau des retraites que chacun serait libre d'éviter en travaillant plus longtemps. Le système continue à fonctionner en répartition, mais singe le fonctionnement d'un système par capitalisation. Il serait équitable puisque le placement retraite assurerait à chaque actif une retraite correspondant à ses cotisations placées à un taux réel de 1,5 %. La société pourrait rajouter explicitement des mécanismes de solidarité (attribution de cotisations pour les périodes de chômage, d'arrêt maladie, etc.).

Un système notionnel est un cas particulier d'un système par points. Les cotisations sont obligatoirement revalorisées selon l'évolution des salaires, et le coefficient de transformation du capital en rente est nécessairement l'inverse de l'espérance de vie. Cette rigidité est un avantage pour les salariés, qui ont, en principe, des garanties, non sur le montant de leur retraite, mais sur les règles qui gouverneront son évolution. Elle est, en revanche, une forte contrainte pour les gestionnaires qui ne disposent pas d'outil pour équilibrer le régime. Aussi, les Suédois ont-ils introduit un coefficient de stabilisation automatique qui réduit le montant des retraites si le système tend à être déficitaire, mais qui affaiblit la fiabilité du système : ainsi, vont-ils diminuer de 8 % le niveau des pensions en 2010-2011 ; la rentabilité promise n'est pas obtenue.

Le système notionnel singe le système de retraite par capitalisation. La rentabilité promise (la productivité du travail) peut être jugée faible, de l'ordre de 1,5 % par an par rapport à celle par capitalisation. On l'anticipe souvent à environ 3,5 % (pour un placement à 50 % en obligations de rendement réel, 2 %, et à 50 % en actions de rendement réel, 7 %, moins 1

¹¹. Déclaration du 7 avril 2009 intitulée « L'avenir des retraites en France au crible des réformes étrangères » à la 7^e journée du cycle 2008-2009, Actualité de la protection sociale (Science po, Ens3s).

¹². On parle de comptes « notionnels » puisque l'accumulation de droits n'a pas de contrepartie en termes d'accumulation de capital financier ou réel.

point de frais de gestion). Mais la crise actuelle montre bien la volatilité de la rentabilité financière.

Cependant, le système proposé s'écarte de la logique de la retraite sociale. Celle-ci n'était pas un placement financier mais un élément du contrat salarial, qui garantit le maintien du niveau de vie des salariés, à l'âge où les entreprises ne veulent plus les employer. Ces garanties sont perdues avec le système proposé, puisque le niveau de la retraite n'est plus assuré, et que la notion d'âge de la retraite disparaît.

Antoine Bozio et Thomas Piketty font le choix de maintenir le taux de cotisation, de sorte que les conditions de l'arbitrage âge de départ à la retraite/montant de la retraite se dégradent quand l'espérance de vie augmentera. Considérons un salarié qui travaille de 20 à 60 ans. Il cotise au taux de 25 %, son salaire augmente comme le salaire moyen. À 60 ans, il gagne 2 000 euros par mois. En 2008, son espérance de vie à 60 ans est de 24 ans. Sa retraite, d'après le système proposé, est alors de 833 euros, soit un taux de remplacement brut de 41,7 % (et un taux de remplacement net de 48 %). Un salarié de carrière similaire aura en 2050 une espérance de vie à 60 ans de 28 ans. À taux de cotisation fixe, sa retraite ne serait que de 714 euros pour un départ à 60 ans, soit un taux de remplacement net de 41 %. Pour avoir une retraite de 833 euros, il devrait soit partir à 62,5 ans ; soit cotiser tout au long de sa carrière à un taux moyen de 29,2 %. Il faut faire un choix social entre augmentation des cotisations, baisse des retraites, l'allongement des carrières. Antoine Bozio et Thomas Piketty proposent une réforme technique qui ne modifie ni la nécessité, ni la nature de cette alternative.

Leur projet aboutirait à des taux de remplacement net très bas. Il est donc peu étonnant que l'équilibre du système soit assuré. Mais peut-on annoncer, en 2010, une réforme qui ferait baisser à terme le taux de remplacement net de 75 % à 41 % ?

Antoine Bozio et Thomas Piketty reconnaissent eux-mêmes que leur projet ne règle pas les deux problèmes essentiels. Le premier est de savoir comment convaincre les entreprises de maintenir en activité les travailleurs âgés. Au contraire, le fait que le départ à la retraite devienne un choix individuel risque de dégager les entreprises de leurs responsabilités et de nuire à la mobilisation sociale pour allonger la durée des carrières. La société est dispensée d'offrir une retraite satisfaisante à ceux qui partent à la retraite à 60 ans puisqu'elle peut leur dire : « vous n'avez qu'à travailler jusqu'à 65 ou 70 ans ». Un système qui maintient la notion de retraite à taux plein, qui demande aux entreprises de conserver les travailleurs jusqu'à ce qu'ils aient droit au taux plein, responsabilise plus les entreprises et la société.

Le second problème est de savoir comment tenir compte de la disparité de capacités de travail et d'espérance de vie à 60 ans selon la carrière professionnelle. Leur proposition, où le montant de la retraite est fortement déterminé par l'âge de départ à la retraite, aboutirait à assurer des retraites satisfaisantes pour ceux qui auront la capacité de partir à 67 ou 70 ans tout en réduisant fortement la retraite de ceux qui seront contraints d'arrêter de travailler à 60 ans. Le départ à la retraite n'est un choix que pour une minorité de salariés. À 59 ans, ne sont encore actifs que 40 % des salariés ; la majorité sont déjà dans des dispositifs de pré-retraite ou de dispense de recherche d'emploi. Dans le système proposé, de nombreux travailleurs obligés de partir relativement tôt à la retraite se retrouveraient avec une pension insuffisante.

Certes, cette solution inciterait davantage à la poursuite de l'activité que le système actuel, mais les différentes catégories de salariés n'ont pas la même capacité à répondre à cette exhortation. Les salariés ne sont pas égaux en termes d'espérance de vie et de capacité à travailler après 60 ans. Certains aux métiers pénibles, ou travaillant dans des secteurs en difficultés, sont usés ; tandis que d'autres qui ont eu des conditions de travail favorables, ou sont dans des secteurs porteurs, et peuvent donc prolonger leur activité. Faut-il diminuer la retraite des premiers en faveur des seconds ? Les inégalités de retraite 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. Certes, les auteurs évoquent la possibilité de différencier dans la détermination de la retraite l'espérance de vie selon la catégorie socio-professionnelle (CSP) Mais, c'est un leurre. La CSP n'est pas une catégorie légitime ; aucun pays n'intègre cette variable dans leur calcul de la retraite...

Le système préconisé par Antoine Bozio et Thomas Piketty a le défaut de faire fortement dépendre la retraite de l'âge de départ, ce qui tend à favoriser les cadres à longue espérance de vie. À 35 ans, il y a 7 ans d'écart entre l'espérance de vie d'un cadre et d'un ouvrier. Au moment du départ à la retraite, un ouvrier de 60 ans et un cadre de 65 ans ont en fait la même espérance de durée de retraite, mais le système d'Antoine Bozio et Thomas Piketty aboutirait à donner 25 % de taux de retraite de plus au cadre.

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. Que fera l'entreprise si le salarié n'a plus les capacités de travail correspondant à son poste ou à sa rémunération ? Lui donnera-t-on le droit de baisser les salaires des seniors qui veulent continuer à travailler, de les faire régresser dans la hiérarchie ou celui de les renvoyer 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.

Aussi, peut-on penser qu'un système qui impose une double contrainte pour le départ à la retraite (durée de cotisation + âge), et qui ne tient pas compte de l'âge de départ pour le calcul du niveau des pensions est finalement plus juste. Le régime général défavorise certes ceux qui ont commencé à travailler tôt en ne prenant en compte que 40 années de cotisation, mais cette injustice devrait s'atténuer avec l'allongement de la durée requise de carrière. Si celle-ci passe à 42 ans, les salariés ayant commencé à travailler à 18 ans pourront partir à 60 ans ; ceux qui ont débuté à 23 ans devront attendre 65 ans. Ceci compensera en grande partie les différences d'espérance de vie, ce que ne ferait pas le système préconisé par Antoine Bozio et Thomas Piketty.

La proposition en question risque de laisser croire qu'il existe un moyen magique d'équilibrer le système des retraites, alors que la seule solution, si on refuse une trop forte hausse des cotisations, et que les taux de remplacement net descendent au-dessous de 70 % pour les salaires bas ou moyens, c'est la mobilisation sociale des entreprises, des syndicats et des salariés pour allonger la durée des carrières. La modification des conditions de travail et la prise en compte de la pénibilité serait également nécessaires.

Que faire en 2010 ?

À court terme, il faut sans doute accepter le déséquilibre des régimes de retraites induit par la crise. Il paraît difficile d'augmenter l'âge requis pour le départ à la retraite ou pour un départ à taux plein en situation de fort chômage. Ce ne serait qu'une façon de faire baisser le niveau des retraites. En revanche, à moyen terme, il est nécessaire de maintenir le cap fixé par la réforme de 2003 : équilibrer le système des retraites par une hausse de l'emploi et le recul de l'âge de fin d'activité. Il faut réaffirmer que la durée de carrière requise sera de 42 ans en 2020, mais aussi différencier les conditions de départ à la retraite selon la pénibilité du travail, l'usure et l'espérance de vie. Dès que la France retrouvera une croissance satisfaisante, il faudra relancer une vaste mobilisation sociale pour l'emploi des 58-60 ans ; puis des 60-62 ans dans 5 ans ; et enfin des 62-65 ans. Pour garantir le système de retraite par répartition, le Gouvernement et les partenaires sociaux doivent annoncer clairement que c'est par la hausse des cotisations que le système sera si besoin équilibré, une fois effectués les efforts nécessaires en matière de recul de l'âge de fin d'activité, à taux de remplacement globalement fixe. Si une grande réforme unificatrice paraît impossible, la convergence des régimes doit être également organisée.

Bibliographie

- Jacques Bichot,
Réforme des retraites : vers un big-bang ?, Institut Montaigne, mai 2009.
- Antoine Bozio et Thomas Piketty,
Pour un nouveau système de retraite, des comptes individuels de cotisations financés par répartition, Éditions Rue d'Ulm, 2008.
- Conseil des retraites,
Retraites : questions et orientations pour 2008, 4^e rapport, 2007.
- Conseil des retraites,
Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? 7^e rapport, 2010.
- Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak,
« Retraites, les rendez-vous de 2008 », *Lettre de l'OFCE*, avril 2008.
- Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak,
« Emploi des seniors : la leçon des pays de réussite », *Revue de l'OFCE*, juin 2008.
- Gaël Dupont et Henri Sterdyniak,
Quel avenir pour nos retraites ?, La Découverte, 2000.
- IRES,
« Réformes des retraites et emploi des seniors », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 109, novembre 2007.
- Jean-Olivier Hairault, François Langot et Theptida Sopraseuth,
Pour une retraite choisie, l'emploi des seniors, Éditions Rue d'Ulm, 2008.
- Antoine Rémond,
Les retraites en question, La Documentation française, Collection les Études, 2009.
- Henri Sterdyniak,
« Retraites : à la recherche de solutions miracles... », *Revue de l'OFCE*, avril 2009.