

RETRAITES | LA VRAIE RÉFORME RESTE À FAIRE



Le « **Projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite** » présenté en Conseil des ministres le 18 septembre ne peut être qualifié de « réforme ». Alors que notre système de retraites, qui a déjà subi cinq « réformes » en 30 ans qui n'ont pas apporté de solutions pérennes, est de nouveau au bord du gouffre, les mesures contenues dans le projet gouvernemental sont largement insuffisantes et contre-productives.

Dans le droit fil du rapport *Refonder le modèle social : Pourquoi ? Comment ?* (1), présenté par l'Institut Thomas More en juillet dernier à l'Assemblée nationale, la présente note insiste sur l'urgence d'une révision profonde et ambitieuse de l'architecture de notre modèle dans le sens du renforcement d'une protection sociale active, centrée sur l'autonomie, la liberté et la responsabilité des personnes et la mise en place de nouvelles formes de solidarité.

Issu des accords de 1945, basé pour l'essentiel sur le principe de la répartition (les cotisations des actifs servant à payer les pensions versées aux retraités), notre système de retraites n'est plus en phase avec notre époque et l'évolution de notre société. Cette « grande fatigue » du modèle lui-même, au-delà de tout parti-pris idéologique, les Français en sont de plus en plus conscients. C'est pourquoi ils ne croient guère à l'efficacité des mesures présentées le 18 septembre en Conseil des ministres (2). Sans forcément savoir très clairement « ce qu'il faut faire », beaucoup d'entre eux constatent en revanche que « ça ne peut pas durer »... Crise d'efficacité, crise de légitimité, crise de viabilité financière : les fondamentaux sont touchés et c'est à une refondation ambitieuse de son appareil social que notre pays est appelé.

Alors que les jeunes sont désormais les premières victimes d'un modèle social devenu inefficace et inégalitaire au fil du temps, il est pénible de lire que c'est au nom du « pacte social qui unit les générations » (3) que l'exécutif choisit la voie de la hausse des cotisations qui ne fait que renvoyer à plus tard le temps de la réforme, tout en fragilisant la timide reprise économique. On a fait le choix de baisser le niveau de vie des actifs plutôt que d'allonger la durée de cotisations. Cette « prime » à l'inactivité plutôt qu'au maintien du niveau de vie est symptomatique d'une approche dogmatique et frileuse du dossier depuis toujours par la gauche. Le refus de mettre à contribution de façon significative les retraités à l'effort de sauvetage des retraites est une faiblesse politique partagée avec la droite. Le respect et le renforcement de la solidarité intergénérationnelle, qui, non seulement garantie l'avenir du système de retraites, mais constitue le ciment de la cohésion d'une nation, exigeaient une vraie réforme.

Régime des retraites : un modèle au bord du gouffre | Inutile d'épiloguer longtemps, la viabilité du système des retraites français est aujourd'hui obéré par :

| le vieillissement continu de la population française : les plus de 60 passeront de 28% de la population aujourd'hui à 32% en 2060 (4) ;

| la baisse du ratio entre les actifs cotisants et les retraités qui reçoivent les pensions : la population active devrait progresser jusqu'en 2015 puis se stabiliser autour de 28,5 millions, mais l'augmentation de la population âgée aboutira à 1,4 actif pour un inactif de plus de 60 ans en 2050 (5) ;

| la diminution de la durée de vie active se traduisant par une baisse des ressources du système : diminution qui s'explique par l'entrée tardive des jeunes sur le marché du travail (22 ans en moyenne contre 18 ans il y a trente ans) et par une diminution de l'âge moyen de cessation d'activité, qui tient notamment à la chute du taux d'activité des seniors ;

| l'arrivée à la retraite des classes d'âge nombreuses des *baby-boomers* depuis 2005.

Ces données, factuelles et indiscutables, auraient dû inciter depuis longtemps les responsables politiques à réformer en profondeur notre système de retraites. Or, qu'a-t-on vu ? Cinq réformes depuis trente ans (1982, 1993, 2003, 2008 et 2010), la première irresponsable, les suivantes trop timides. En 1982, alors que la France subissait de plein fouet les conséquences de la fin des Trente Glorieuses, avec une croissance faible et un chômage en hausse continue depuis 1973, le gouvernement socialiste de l'époque respectait la promesse de campagne de François Mitterrand et abaissait, par voie d'ordonnance, l'âge de départ à la retraite de 65 à 60 ans, pour 37,5 années de cotisation, au taux plein de 50% du salaire annuel moyen (6) pour la retraite de base. Les réformes de 1993, 2003 et 2008 ne revinrent pas sur cette erreur magistrale, se contentant d'allonger la durée de cotisation (de 37,5 à 40 ans puis de 40 à 41,5 ans) et d'entamer très progressivement le rapprochement entre les secteurs publics et privés. La réforme de 2010, qui refaisait passer l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans, sans aller assez loin, prenait la bonne direction. François Hollande, lors de la campagne présidentielle de 2012, avait promis son annulation pour les carrières longues. Ce qui fut fait deux mois après son élection (7)...

Résultats de ce refus constant de la réforme courageuse : la branche retraites de la Sécurité sociale accuse un déficit de 5,2 milliards d'euros en 2012 et un déficit cumulé de plus de 40

milliards depuis 2005... Le Conseil d'orientation des retraites anticipe un déficit de l'ordre de 20 milliards d'euros par an à l'horizon 2020.

Mesures gouvernementales : une « pseudo-réforme » | C'est à l'aune de ce sombre état des lieux qu'il faut juger la « pseudo-réforme des retraites » (8) qui sera discutée au Parlement cet automne. Sont-elles à la hauteur ? Répondent-elles à l'urgence de la situation ? Pérennisent-elles le système ? Sont-elles « justes et équitables », comme l'affirme Jean-Marc Ayrault (9) ?

Sur le plan financier tout d'abord, elle paraît largement insuffisante puisque ce sont 7,3 milliards d'euros qu'en attend le gouvernement, alors qu'on a vu que le besoin de financement sera de l'ordre de 20 milliards en 2020, c'est-à-dire demain... Le gouvernement n'envisage donc tout simplement pas le retour à l'équilibre. A quoi il convient d'ajouter que les hypothèses macroéconomiques retenues paraissent assez illusoire : croissance de 1,6% et chômage de 4,5% à moyen terme !

L'allongement de la durée de cotisation jusqu'à 43 ans est présenté comme la solution la plus « équitable » par le gouvernement. Mais avec un âge d'entrée sur le marché du travail qui n'a cessé de reculer ces dernières décennies (23 ans en moyenne aujourd'hui), de fait, les jeunes générations ne pourront prendre leur retraite à taux plein qu'au-delà de 65 ans. La solution courageuse eut été d'assumer cette réalité et de repousser l'âge de départ à la retraite progressivement jusqu'à 65 ans – ou, mieux, de supprimer l'âge légal de départ à la retraite. Faut-il rappeler qu'en Allemagne, la réforme en cours de mise en œuvre prévoit même 67 ans ?

Le choix de la hausse des cotisations patronales est, quant à lui, un contre-sens économique dans le pays où le coût du travail est déjà l'un des plus élevés au monde : le coût horaire du travail est de 35,7 euros en France, soit 24% de plus que dans la zone euro (28,7 euros), 10% de plus qu'en Allemagne (32,3 euros), 29% de plus qu'en Italie (27,7 euros) et 59% de plus qu'au Royaume-Uni (22,4 euros) (10). Certes, le gouvernement promet des compensations financières aux entreprises mais le flou entretenu sur leur nature et leur montant n'incite pas à la confiance.

La création d'un « compte pénibilité » pourra paraître généreuse. Mais la question de son financement n'est pas sérieusement résolue... Alors que système prend l'eau de tout part, ce nouveau droit coûtera 2,5 milliards d'euros par an – au bas mot ! La production de nouvelles dépenses ne devrait s'envisager qu'en situation financière saine : la France peut-elle se le permettre ?

Enfin, le maintien d'inégalités criantes témoigne du manque de courage des mesures gouvernementales. Inégalités entre le secteur public et un certain nombre de régimes spéciaux d'une part et le secteur privé d'autre part : est-il normal que l'âge moyen de départ à la retraite des salariés du privé soit de 61,9 ans, alors que celui des salariés de certains régimes spéciaux soit de 55,1 ans ? Est-il normal que la pension annuelle des fonctionnaires dépasse les 22 000 euros quand celle des salariés du privé est inférieure à 20 000 euros ? Mais inégalités entre les générations également, qui sont, sur le long terme, les plus insupportables et les moins justifiables.

Les jeunes : maillons faible du modèle social | Car en se contentant d'allonger la durée de cotisation des actifs actuels et des futurs actifs sans modifier les fondements d'un système non-pérenne, on fait le choix du sacrifice des générations futures. Déjà aujourd'hui, les jeunes sont les oubliés d'un modèle dont les retraités sont désormais les principaux bénéficiaires.

De fait, les jeunes sont quasiment exclus de notre système social. L'accès à un emploi stable est devenu une denrée rare : l'âge moyen du premier CDI est aujourd'hui de 30 ans. Plus de 25% des 18-25 ans souhaitant travailler sont au chômage. 11% des jeunes sont sous le seuil de pauvreté, contre 4% des retraités (11). L'essentiel de l'épargne et du patrimoine est détenu par les retraités (12). Alors que les retraités sont à l'origine de la majorité des dépenses de santé, ils ne financent presque rien des dépenses de santé. L'accès financier aux soins des 18-25 ans se dégrade rapidement : 34% d'entre eux déclarent avoir renoncé à des soins médicaux au cours des douze derniers mois, pour des raisons financières principalement (29%) (13).

Il ne s'agit en aucun cas, au travers de ces rappels, d'appeler à une quelconque guerre des générations ou à une remise en cause du soutien de la collectivité pour les séniors générations. Il est naturel et fort heureux qu'un retraité qui a travaillé toute sa vie ait un patrimoine supérieur à un jeune qui commence sa carrière professionnelle. Il est tout aussi explicable et légitime que les dépenses de santé d'une personne âgée soient plus conséquentes que celle d'une jeune en bonne santé.

Mais un contrat social équitable ne peut pas être fondé sur une répartition injuste et disproportionnée des coûts et bénéfices entre les générations. Or, c'est ce que nous constatons après trente ans de non-réforme de notre système social : en pesant si lourd sur le travail, il affecte en premier lieu les actifs et les jeunes adultes. C'est cela qu'il faut changer en profondeur. Il n'y aura pas de réforme des retraites juste et pérenne sans redéfinition de l'architecture du modèle dans son ensemble (14). Et il n'y aura pas de refonte du modèle sans le renforcement de la solidarité intergénérationnelle.

La solidarité intergénérationnelle : clef de voûte d'une réforme encore à faire | Une politique basée sur le principe de solidarité entre les générations est sans conteste la clef de voûte d'une réforme des retraites réellement ambitieuse et qui, on l'aura compris, reste à faire.

Le premier principe sur lequel refonder un tel système est incontestablement le travail. Un système dans lequel toujours moins de travailleurs cotisent pour toujours plus de retraités n'est évidemment pas durable. Or la France cumule le double handicap de taux d'emploi des jeunes (28% des 18-25 ans) (15) et des seniors (39,7%) (16) les plus bas d'Europe. L'objectif devrait donc être d'accroître le travail, le travail de tous et de chacun : de tous tout simplement pour multiplier le nombre de personnes au travail, donc de cotisants ; de chacun pour que, à travers des systèmes par capitalisation (voir ci-dessous), chacun puisse préparer sa propre retraite comme il l'entend. Bien sûr, cela réclame un changement radical de politique économique : politique de l'offre plutôt que de la demande, fin des 35 heures, baisses de la pression fiscale, etc. Mais il n'y aura pas refondation de notre modèle social sans remise en cohérence de la politique sociale et de la politique économique. On ne peut d'ailleurs que constater que les propositions gouvernementales sur les retraites est bien étonnant en la matière : alors que le gouvernement fait de l'emploi une priorité, de la

« relance de notre industrie » un grand projet d'avenir, il règle le problème des retraites en alourdissant le coût du travail et en faisant le choix de l'inactivité !

Le deuxième principe est celui de la juste participation de chacun. Sans acrimonie, il faut expliquer aux retraités que le modèle généreux dont ils profitent est en danger et qu'un effort doit leur être demandé. Le projet du gouvernement prévoit un gel des pensions durant six mois (17). Ce n'est pas une bonne solution. Si l'on doit réaffirmer un engagement fort en faveur du maintien du niveau des pensions (notamment par son indexation sur l'inflation), il paraît aujourd'hui justifié d'effectuer un rééquilibrage avec au moins un alignement du taux de CSG des pensions sur celui des salaires (6,6% au lieu de 7,5%). Gros consommateurs de dépenses de santé, il pourrait en outre être demandé aux retraités une cotisation sociale santé sur les pensions élevées (2 ou 3 derniers déciles). L'intégralité des sommes générées pourrait aller à l'allègement des charges sociales santé prioritairement sur les bas salaires (suppression de la cotisation de 2,65%) (18).

Le troisième principe est celui de la liberté. C'est l'absence de confiance dans les choix des personnes qui se cachent le plus souvent derrière le recours à la rhétorique de l'égalité si prégnante en France. Après tout comment expliquer le dogme d'un âge légal de départ à la retraite, à une époque où les « trous » dans les carrières se multiplient et où une personne de plus de 62 ans bien portante peut parfaitement désirer travailler, fusse à temps partiel ? Et comment expliquer autrement que notre pays soit si à la traîne dans la mise en place de solutions alternatives et complémentaires à la retraite publique par répartition ? Le retraite complémentaire par capitalisation ne représente en effet que 2% du montant des retraites en France, contre 11% en Allemagne (19). En France, le système de retraites par points est tabou : il s'agit pourtant sans doute d'un système d'avenir.

Retraites par points : un système plus équitable et plus juste | En matière de retraite, des solutions réellement durables ont été imaginées, nous les connaissons et nombreux sont nos voisins européens qui se sont lancés dans des réformes en profondeur. Un certain nombre de ces pays (Allemagne, Suède, Pologne, Italie, Norvège, etc.) ont adopté un système dans lequel le choix de chaque personne est libre : c'est le régime par points.

De quoi parlons-nous? Tout d'abord, il faut réaffirmer que dans un tel système, les pensions découlent explicitement des cotisations du régime durant la période d'activité, selon des règles définies. Là, rien de nouveau... Ce qui change, c'est que la retraite, à sa liquidation, est le produit du nombre de points total acquis par l'assuré au moment de son départ à la retraite et la valeur du point à cette date. Chaque année, le nombre de points acquis par l'assuré est obtenu en divisant les cotisations versées par la valeur d'achat du point cette année-là. Le système par points attribue des « droits à pension » mais ne fixe pas le niveau des pensions, qui dépend de la valeur des points, laquelle n'est pas donnée *a priori*. Un tel système joue sur la distribution des pensions au sein d'une même génération : de cette manière, l'actif n'est plus la seule source de financement des retraites. La solidarité, de verticale, devient horizontale et contribue fortement à une politique de solidarité intergénérationnelle puisque les transferts des actifs envers les retraités ne sont plus exclusifs.

En outre, il est communément admis que ce qui légitime fondamentalement le versement d'une pension de retraite, c'est la condition d'âge et le travail réalisé par le passé. Or, dans un régime de retraite par points, ces deux critères sont dépassés : c'est la liberté des

personnes qui prime, chacun décidant du moment de sa retraite. Le seul critère est le volume de points accumulés. La retraite devient alors une forme d'épargne.

L'Allemagne a réussi une transition vers un système universel par points dès 1994, en transformant les trimestres validés par les salariés en points. Ce système présente l'avantage de la simplicité, notamment pour ce qui est du pilotage du système car les principaux paramètres sont l'âge de départ à la retraite (jusqu'à 65 en 2012, 66 en 2023 et 67 en 2030), le taux de cotisation qui sera limité à long terme (22% max en 2030) et la valeur annuelle du point, revalorisée tous les ans suivant les rémunérations et salaires. C'est simple, clair, équitable.

On peut aussi rappeler que ce modèle, qui paraît à des années lumières du système français, ne nous est pourtant pas inconnu puisque c'est celui des régimes complémentaires pour les cadres (AGIRC) et pour les salariés (ARCCO). En réalité, tous les régimes complémentaires français, ainsi que le régime de base des professions libérales (CNAVPL) et, pour partie, celui des non-salariés agricoles fonctionnent par points... sans oublier les agents non-titulaires de l'État (IRCANTEC).

Alors, la réforme des retraites, c'est pour quand ?...

| Notes

- (1) Disponible sur <http://www.institut-thomas-more.org/fr/actualite/rapport-special-2.html>.
- (2) 74% des Français sont insatisfaits de ces mesures, sondage IFOP/Le Pèlerin, 4 septembre 2013, disponible sur http://www.ifop.com/media/poll/2319-1-study_file.pdf.
- (3) Voir le « Projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraite » sur <http://www.lesechos.fr/economie-politique/france/actu/0202987234021-reforme-des-retraites-ce-que-dit-le-projet-de-loi-601669.php>.
- (4) *Retraites : un état des lieux du système français*, douzième rapport du Conseil d'orientation des retraites, 22 janvier 2013, disponible sur <http://www.cor-retraites.fr/article418.html>.
- (5) INSEE, *Projections 2005-2050 : Des actifs en nombre stable pour une population âgée toujours plus nombreuse*, INSEE Première, N°1092, 2006, disponible sur <http://www.insee.fr/fr/ffc/ipweb/ip1092/ip1092.pdf>.
- (6) Ordonnance du 25 mars 1982.
- (7) Décret N°2012-847 relatif à l'ouverture du droit à la pension de vieillesse, 2 juillet 2012.
- (8) Selon l'expression de Nicolas Baverez, « Retraites : 4 réformes et 1 enterrement », *Le Point*, 5 septembre 2013.
- (9) Présentation de la réforme aux partenaires sociaux, 26 août 2013.
- (10) Eurostat, *Industrie et services marchands*, mars 2013.
- (11) Insee, *Enquête revenus sociaux et fiscaux 2009*, août 2011, disponible sur http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=erfs2009.
- (12) Le patrimoine moyen des 60-69 ans était de 358 000 euros en 2010 contre 188 000 euros pour les 30-39 ans, soit deux fois plus. Voir INSEE, *Patrimoine des ménages début 2010*, INSEE Première, N°1325, 2010, disponible sur http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1325.
- (13) CISS, *15-24 ans : l'âge de plomb pour l'accès aux soins*, juin 2012, disponible sur <http://www.leciss.org/bons-points-mauvais-points/15-%E2%80%93-24-ans-l%E2%80%99%C3%A2ge-de-plomb-pour-%E2%80%99acc%C3%A8s-aux-soins>.
- (14) Le rapport *Refonder le modèle social : Pourquoi ? Comment ?* de l'Institut Thomas More (juillet 2013), est fondé sur cette conviction et formule 24 propositions en ce sens.
- (15) Contre 47% en Allemagne, 55% en Autriche et au Danemark, 63%aux Pays-Bas.
- (16) Contre 70,5% en Suède, 57,7% en Allemagne, 57,1% au Royaume-Uni et 46,3% dans l'UE à 27.
- (17) Cette mesure ne concernera toutefois pas le Minimum vieillesse, qui continuera à être revalorisé tous les ans en avril.
- (18) Ces deux mesures permettraient de baisser les charges sociales d'environ 30 milliards d'euros, soit 1,5% de PIB. Les charges sociales²¹ (patronales et salariales, à l'exclusion des autres charges pesant sur les salaires mais ne finançant pas la protection sociale.) d'un salaire élevé (plus de 2,4 SMIC) passeraient sous la barre des 50% (de 54,20% à 48,8%) et celles d'un salaire bas passeraient sous la barre des 25% (de 28,20% à 24,75%). Voir Institut Thomas More, *Refonder le modèle social : pourquoi ? Comment ?*, juillet 2013, p. 26.
- (19) Voir Institut Thomas More, *163 milliards de plus... Analyse comparative de la dépense publique en France et en Allemagne*, juin 2011, disponible sur <http://www.institut-thomas-more.org/actualite/163-milliards-de-plus-analyse-comparative-de-la-depense-publique-en-france-et-en-allemande-3.html>.