

Une autre réforme des retraites est possible

22 DÉCEMBRE 2022

Auteur

FIPADDICT

(pseudonyme), enseignant en
économie et finances
publiques

Le débat sur la réforme des retraites risque d'être pris dans une alternative stérile : d'un côté, les partisans du *statu quo* qui expliquent, à tort, qu'il n'y a pas de problème d'équilibre financier et donc pas besoin de réforme ; de l'autre, le Gouvernement pour qui le report de l'âge légal à 65 ans est la mère de toutes les batailles, alors même que c'est une mesure particulièrement inéquitable. Si une réforme des retraites est légitime et nécessaire, il y a pourtant de la place pour une autre réforme qui soit à la fois budgétairement efficace et socialement plus juste...

Le Gouvernement a décidé de s'attaquer au déficit structurel des retraites, dont il estime qu'il dépassera 12 milliards d'euros à horizon 2027. Si la présentation du projet de réforme a été reportée au 10 janvier, la ligne directrice est déjà connue : **l'ajustement se fera par un report de l'âge de départ à la retraite.**

En réaction, les groupes parlementaires de gauche, du Parti Socialiste jusqu'à LFI, ont d'ores et déjà décidé de faire **front commun avec les syndicats contre la réforme.** « *Nous disons non à toute mesure d'âge, y compris l'allongement du nombre de trimestre de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein* », a résumé le Secrétaire national du PCF lors de la conférence de presse commune de la Nupes.

Chacun semble aujourd'hui durcir ses positions, au risque de **réduire l'alternative à un grand écart entre le *statu quo* et une réforme inéquitable** à visée strictement budgétaire. La France pourrait alors faire face à un **conflit social de grande ampleur** au moment même où son économie menace de tomber en récession sous le poids du choc énergétique.

L'exemple de la réforme dite « Touraine » de 2014 montre pourtant qu'il est possible de trouver une solution équilibrée permettant de dégager des économies dans la justice.

Alors que les derniers arbitrages ne sont pas encore rendus, sortir de l'impasse actuelle impliquerait toutefois de mettre fin au préalable à une **double hypocrisie** :

- l'aveuglement de la gauche (et de l'extrême droite...) sur l'absence de problème de financement de nos régimes de retraite ;
- l'entêtement de la majorité à faire de la hausse de l'âge légal l'alpha et l'oméga de sa réforme, alors qu'il s'agit d'une solution brutale et inéquitable.

1. OUI, IL Y A VRAIMENT UN PROBLÈME DE FINANCEMENT DES RETRAITES

1.1. S'ENDETTER POUR LES RETRAITES N'EST PAS LÉGITIME

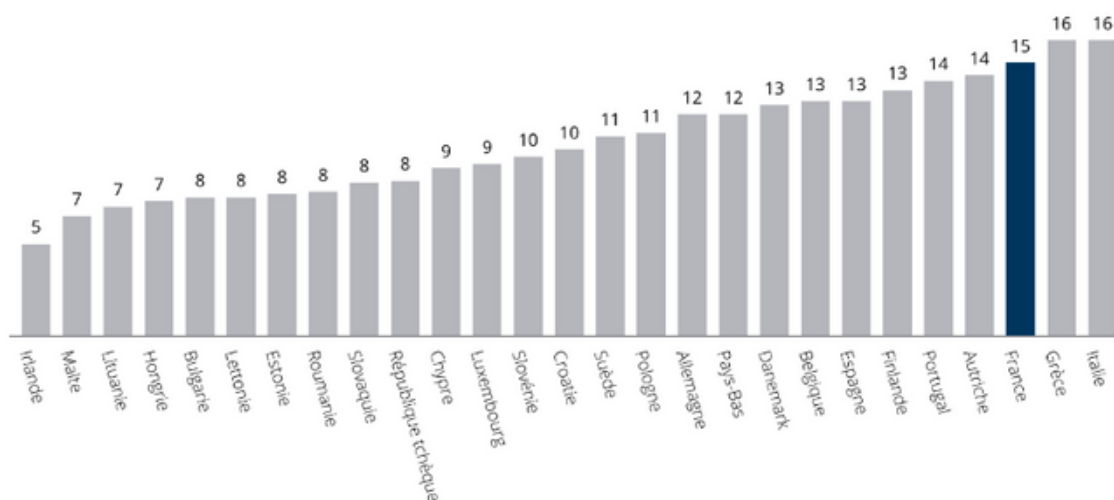
L'opposition frontale à toute réforme des retraites se nourrit aujourd'hui d'un aveuglement sur la situation financière de nos régimes. Cette question de l'équilibre des retraites est pourtant cruciale : si on peut légitimement recourir à l'endettement pour financer un investissement, qui produira à terme des recettes pour l'État, ce n'est bien évidemment pas le cas pour les dépenses de retraite. Car s'endetter pour payer les retraites, c'est mettre à la charge des générations futures une dette qui n'a aucune contrepartie en termes d'actifs publics.

La question est d'autant plus sensible que la France dépense beaucoup plus que ses voisins pour les retraites, y compris lorsque l'on tient compte du poids plus important des régimes privés dans certains pays. L'écart avec le reste de l'Union européenne et les pays comparables suivis par le Conseil d'orientation des retraites atteint environ 2 points de PIB, soit 50 milliards d'euros (voir graphique 1). Il s'agit de la principale source d'explication de l'écart entre les dépenses publiques de la France et celles de la zone euro.

Graphique 1

Dépenses de pension dans l'Union européenne en 2019

(en points de PIB)



Source : Insee, "Dépenses de pensions dans l'Union européenne, données annuelles de 1995 à 2019", mis à jour le 10 janvier 2022.

Alors que les besoins d'investissement public ne manquent pas et que le retard pris par la France dans la transition énergétique devient préoccupant, financer à crédit des dépenses de retraite supérieures à celles de nos voisins s'apparenterait à une véritable faute économique.

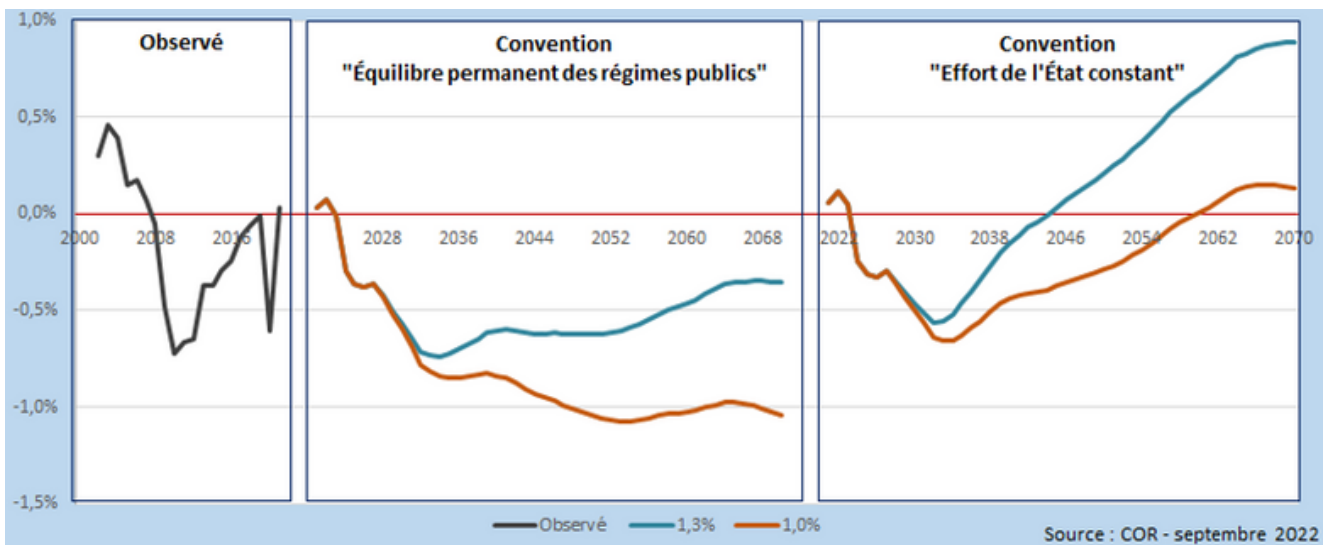
1.2. UN CONSENSUS SUR L'EXISTENCE D'UN DÉFICIT AU MOINS JUSQU'EN 2043

Face à cette critique, les partisans du *statu quo* font généralement valoir que le Conseil d'orientation des retraites (COR) anticipe un retour à l'équilibre des régimes de retraite en l'absence de réforme. Il s'agit pourtant d'une lecture biaisée de ses prévisions.

Pour le comprendre, il est utile de simplifier la présentation des projections du COR en retenant uniquement le scénario de croissance à 1,3 %, qui correspond au consensus actuel des économistes^[1], ainsi que celui d'une croissance de 1 %, sur lequel s'appuie le Gouvernement dans sa communication. Les projections du COR sont ensuite réalisées sur la base de deux conventions comptables différentes (graphique 2). Nous reviendrons plus loin sur la signification de chacune d'elles.

[1] Les dernières projections de long terme du Consensus Forecast, qui remontent à octobre 2022, tablaient ainsi sur une croissance française de 1,3 % à horizon 2032.

Graphique 2



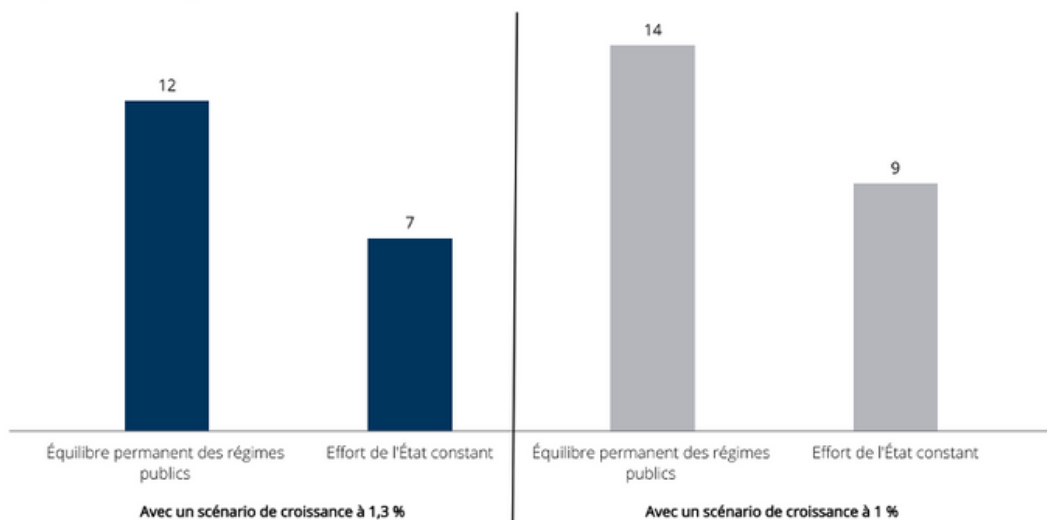
À ce stade, si l'on observe bien un retour à l'équilibre dans la convention «Effort de l'État constant», tous les scénarios convergent sur l'existence d'un déficit structurel des retraites jusqu'en 2043 au moins. Il y a donc dans tous les cas un problème de financement sur les 20 prochaines années, y compris si la France revenait au plein-emploi[2].

Le fait que les retraites reviennent à l'équilibre par la suite dans certains scénarios n'empêche pas que, dans l'intervalle, un endettement aura été contracté pour de mauvaises raisons. Si l'on se contente de faire la moyenne des deux scénarios, les déficits cumulés sur la période atteindraient 10 points de PIB.

Graphique 3

Déficits cumulés des retraites sur 2023-2043

(en points de PIB, d'après le COR)



[2] Une baisse du chômage aurait un impact modéré à long terme car elle conduit à la fois à des cotisations supplémentaires et à une hausse des pensions. Au bout de 25 ans, le déficit moyen des retraites passerait ainsi de 0,7 point à 0,5 point de PIB avec un taux de chômage de 4,5 % plutôt qu'à 7 %, d'après les simulations du COR dans la convention EPR.

Cette dette aurait naturellement un coût. Si cet endettement supplémentaire était financé à un taux de 2,5 % comme le prévoient les marchés et les conjoncturistes, cela coûterait chaque année aux actifs 0,25 point de PIB supplémentaire en intérêts, soit un peu plus de 6 milliards d'euros par an.

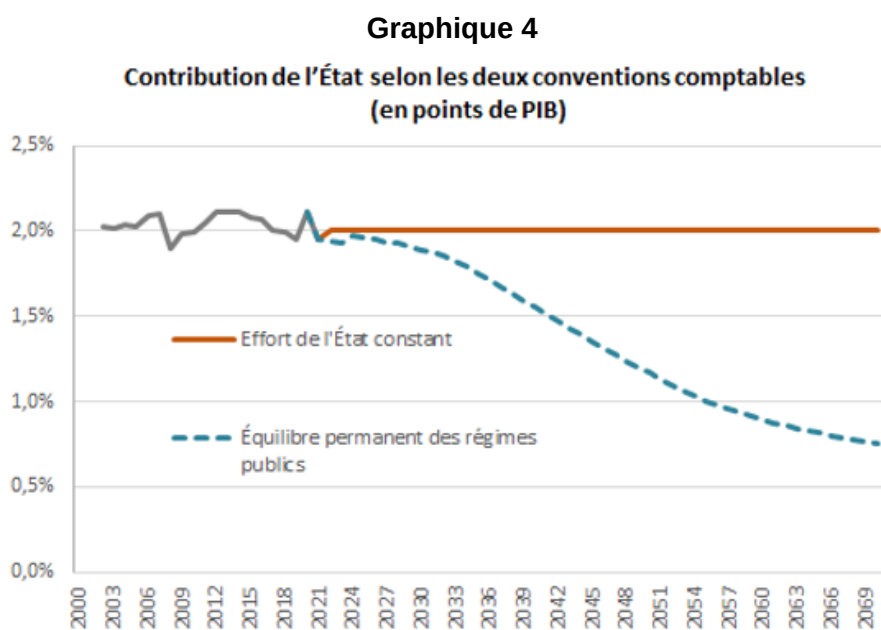
1.3. MÊME À LONG TERME, AUCUN RETOUR À L'ÉQUILIBRE N'EST PRÉVU DANS LE SCÉNARIO LE PLUS RAISONNABLE

Venons-en maintenant à la situation sur le long terme. Sur ce point, les scénarios divergent fortement puisque dans la deuxième convention comptable (« Effort de l'État constant »), on dégagne des excédents à compter de 2043 alors que dans la première (« Équilibre permanent des régimes publics »), on ne revient jamais à l'équilibre à horizon 2070, c'est-à-dire dans un demi-siècle.

Pour comprendre ce qui différencie ces trajectoires, il faut se rappeler que l'État est un employeur hors-norme car il cotise à un taux très supérieur à celui des employeurs classiques du privé (74,3% sur le traitement brut des fonctionnaires civils, contre environ 16,5% pour les employeurs «normaux»^[3]). Il fait cet effort pour équilibrer ses régimes : techniquement, il verse chaque année à un compte d'affectation spéciale finançant les pensions des fonctionnaires civils et militaires une subvention calculée de façon à garantir son équilibre.

Or, dans les prochaines décennies, la masse salariale des régimes publics ainsi équilibrés devrait diminuer significativement, passant de 11 % à environ 9 % de la masse salariale totale. Cette baisse ne résulte pas d'une réduction des effectifs de fonctionnaires mais d'une évolution plus lente des rémunérations et de l'emploi publics par rapport au privé.

Comment l'État va-t-il réagir ? C'est sur ce point que les deux conventions divergent, comme le montre le graphique 4 ci-après.



Source : COR, rapport annuel de septembre 2022

[3] Simulation effectuée pour un non-cadre avec un salaire brut mensuel de 2 500 euros.

L'État pourrait ajuster son taux de cotisation à la baisse pour se rapprocher du droit commun car il n'aura plus besoin de surcotiser autant qu'avant pour équilibrer ses régimes. C'est la convention «Équilibre permanent des régimes publics». Dans cette hypothèse, il se contenterait de faire le nécessaire pour équilibrer ses régimes, mais pas davantage.

À l'inverse, il pourrait choisir d'être très généreux en continuant à payer autant qu'actuellement (en % du PIB) alors même que son poids dans la masse salariale serait en baisse. C'est la fameuse convention « Effort de l'État constant », sur laquelle s'appuient ceux qui estiment qu'il n'y a pas besoin de réforme.

Intuitivement, on voit bien pourquoi cette dernière convention n'est pas satisfaisante. Elle suppose en effet que l'État « remette au pot » sans raison, alors même que ses régimes seront excédentaires et que son taux de cotisation est déjà beaucoup plus élevé que le droit commun.

La convention « Équilibre permanent des régimes publics » est beaucoup plus pertinente car elle nous alerte d'un problème de sous-financement des régimes « normaux » ne bénéficiant pas de subventions d'équilibre. Dans cette convention, notre régime de retraite resterait en déficit sans discontinuité jusqu'en 2070, générant un endettement cumulé de 25 points de PIB[4].

Dans ces conditions, difficile de défendre l'idée qu'il n'y a aucun problème de financement à long terme.

La prise en compte des subventions implicites aux régimes publics aggraverait le constat

On pourrait considérer qu'il manque une troisième convention pour réellement savoir si nos régimes de retraite sont « à l'équilibre ».

En effet, les deux conventions du COR partent chacune du principe qu'il est normal que l'État surcotise pour équilibrer ses régimes.

Pour savoir si le régime est réellement « équilibré », on devrait pourtant se demander quel serait le déficit observé si l'État se comportait comme un employeur « normal ». Ce n'est d'ailleurs pas entièrement une fiction : c'est précisément ce qui était prévu dans le cadre de la réforme du « régime universel » finalement abandonnée – ce qui n'avait d'ailleurs pas manqué d'entraîner un débat nourri sur l'affectation des économies attendues.

Il peut être noté que ce déficit caché n'a pas pour origine principale un système plus généreux dans le public mais procède d'abord d'une démographie défavorable, non compensée par les autres régimes.

Récemment, un collectif de hauts fonctionnaires a proposé une estimation des montants en jeu en isolant au sein des cotisations publiques ce qui est « normal » (financement des prestations de solidarité et cotisation employeur au taux de droit commun) de ce qui relève d'une subvention implicite.

En retenant cette approche, le déficit enregistré pour la seule année 2020 serait majoré de 30 milliards d'euros.

Si cette estimation doit être débattue, car elle implique de « faire le tri » entre ce qui relève de la solidarité de droit commun et ce qui relève d'une subvention implicite, ce qui n'a rien d'évident, elle met le doigt sur un sous-financement tout à fait réel.

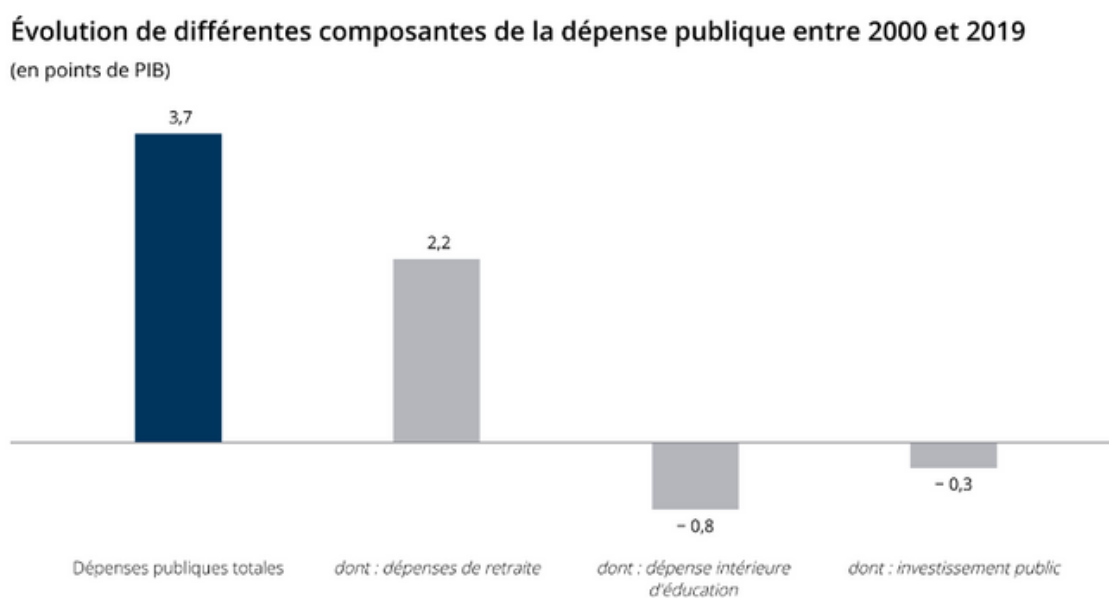
Admettre ce sous-financement aurait toutefois pour seule conséquence d'augmenter la part du déficit public total de la France attribuée aux retraites, sans changer son niveau.

[4] Il s'agit de la prévision dans le scénario de croissance de la productivité du travail de 1,3 %. Les déficits cumulés s'élèverait à 41 points de PIB dans un scénario de croissance de 1 %.

Au total, il est donc doublement faux de dire qu'il n'y a pas de problème de financement des retraites : d'abord, parce que dans toutes les conventions du COR, il y a un déficit au moins jusqu'en 2043 ; ensuite, parce que la convention la plus raisonnable ne projette aucun retour à l'équilibre à très long terme.

Nier ce problème de financement n'est pas sans conséquence car cela pourrait conduire une nouvelle fois à faire porter l'effort de consolidation budgétaire en sortie de crise sur des dépenses qu'il faudrait au contraire préserver car elles sont favorables à la croissance de long terme et à l'inclusion sociale. C'est malheureusement dans ce piège que s'est enfermée la France sur la période récente (graphique 5).

Graphique 5



Source : calculs @fipadict à partir des données du COR, de l'OCDE et de l'Insee

2. NON, LE RELÈVEMENT DE L'ÂGE LÉGAL À 65 ANS N'EST PAS LA SEULE SOLUTION

Face à ce constat, il est donc légitime que le Gouvernement remette le sujet des retraites sur la table – et ce d'autant plus qu'il s'agit d'une réforme lente à monter en charge.

Le déficit à horizon 2030 dans notre scénario privilégié[5] permet de fixer les ordres de grandeur des économies à atteindre pour retrouver l'équilibre. D'après le COR, il s'élèverait à 0,6 % du PIB pour l'exercice 2030, soit environ 16 milliards d'euros.

Reste que si une réforme est nécessaire, elle ne doit pas nécessairement prendre la forme de celle esquissée par le Gouvernement, qui pose deux problèmes majeurs.

[5] Croissance de 1,3 %, chômage à 7 % et convention « EPR ».

2.1. UNE RÉFORME UNIJAMBISTE QUI EXONÈRE LES RETRAITÉS ACTUELS DE TOUT EFFORT

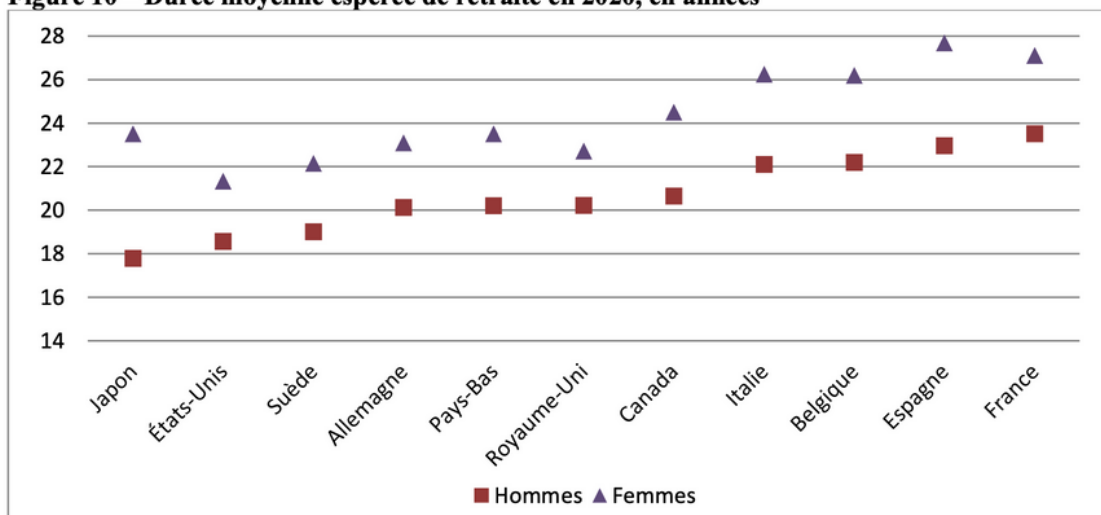
Pour générer des économies sur les retraites, trois grands leviers existent :

- augmenter l'âge effectif de départ à la retraite[6] ;
- augmenter les recettes finançant les régimes de retraite ;
- diminuer les pensions versées.

Jouer sur le premier levier n'apparaît pas illégitime, alors que la France se singularise par une durée de retraite élevée qui contraste avec ses principaux voisins (graphique 6).

Graphique 6

Figure 10 – Durée moyenne espérée de retraite en 2020, en années



Source : OCDE, [expected years in retirement](#).

Il est en revanche regrettable de faire de l'augmentation de l'âge de départ à la retraite le seul gisement d'économies – la Première ministre ayant d'ores et déjà exclu de "baisser le montant des retraites et d'alourdir le coût du travail par des cotisations supplémentaires".

Ce choix contrasterait avec la réforme Touraine de 2014, qui s'était à l'inverse efforcée de jouer sur les trois leviers, avec :

- un allongement progressif de la durée d'assurance requise pour partir à la retraite à taux plein (jusqu'à 43 ans pour la génération 1973) ;
- une augmentation des cotisations retraite (+ 0,6 % en 4 ans) ;
- une mise à contribution des retraités par le report de la revalorisation des pensions de retraite d'avril à octobre et la fiscalisation de la majoration de pension pour enfants.

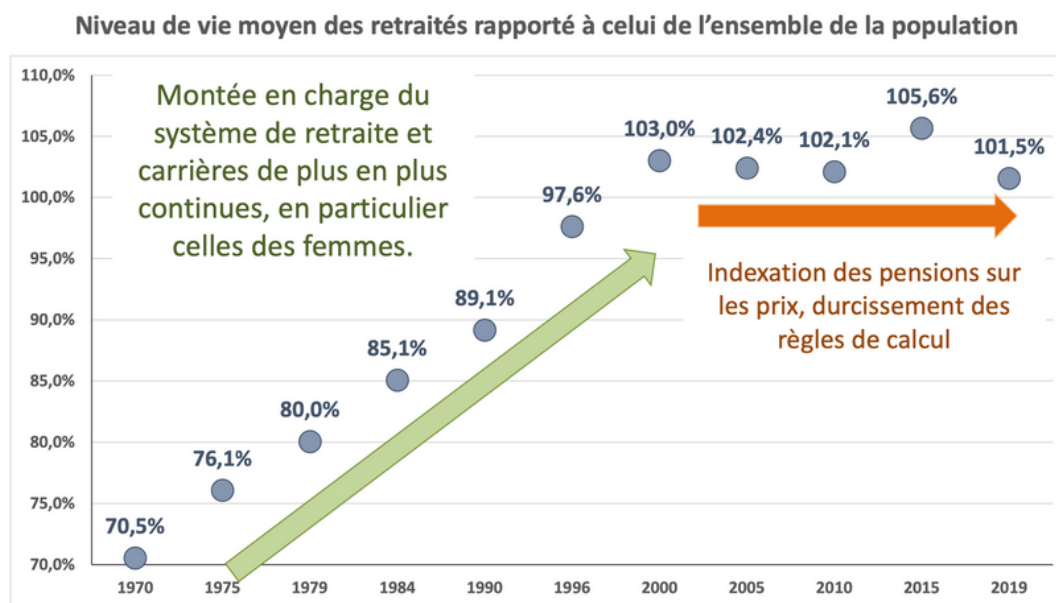
[6] Que ce soit par la hausse de l'âge légal, la durée de cotisation ou les mécanismes de surcote et de décote.

En pratique, mobiliser le seul levier de l'âge revient à concentrer des économies substantielles sur un petit nombre de personnes, à savoir les actifs qui sont proches de la retraite et vont devoir différer leur départ du fait de la réforme. À horizon 2030, les 16 milliards d'économies seraient ainsi portés par huit générations seulement, soit environ 5 millions de néo-retraités, tout en exemptant les 13 millions de retraités restants, les 29 millions de cotisants et les entreprises[7]. Il n'est pas difficile de voir que cela implique de demander un effort très conséquent à ces générations, de l'ordre de 3 000 euros par personne, contre à peine plus de 300 euros s'il était réparti sur l'ensemble des cotisants et retraités.

Si le choix de préserver les actifs peut se comprendre, dès lors qu'ils seront appelés à décaler un jour leur propre départ à la retraite, exempter les retraités actuels apparaît beaucoup plus discutable. Certes, ils ont déjà été mis à contribution lors du précédent quinquennat. Mais force est de constater que les retraités ont toujours les moyens de participer à l'effort collectif.

En effet, ils conservent aujourd'hui encore un niveau de vie supérieur à celui de l'ensemble de la population, ce qui n'était pas le cas avant les années 2000 (graphique 7).

Graphique 7



Note de lecture : le niveau de vie correspond au revenu disponible du ménage par unité de consommation. Le niveau de vie moyen de l'ensemble des ménages est égal à 100 %. Un niveau de vie de 105 % est donc supérieur de 5 points à celui de la moyenne des ménages.

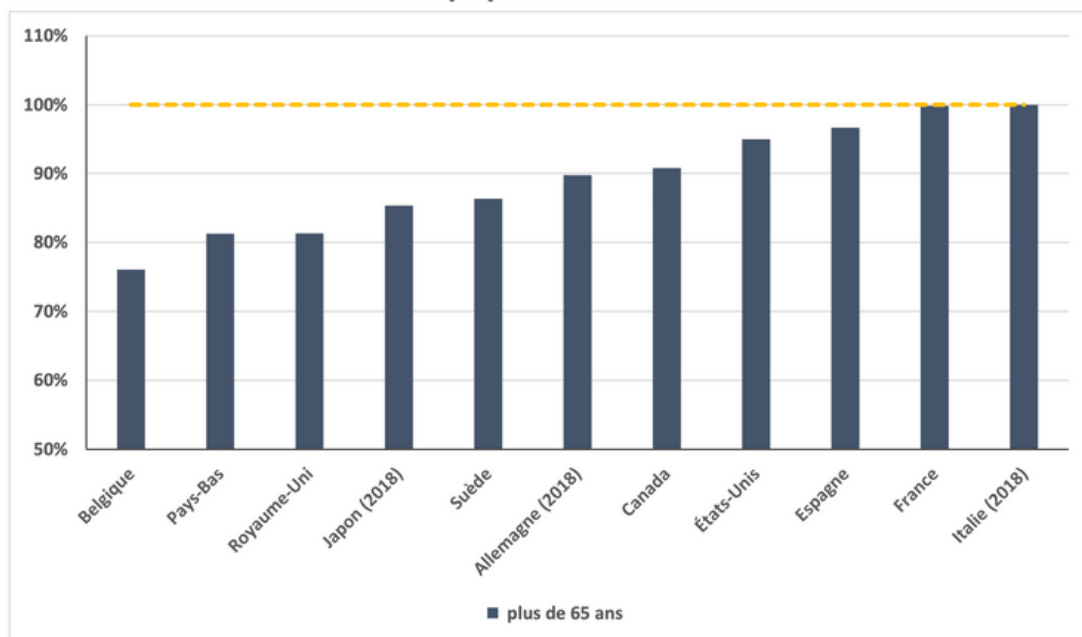
Source : « Le niveau de vie des retraités », colloque du COR de novembre 2022.

Il s'agit d'ailleurs d'une exception à l'échelle internationale. Parmi les grands pays développés, seuls les retraités italiens se trouvent dans une situation comparable (graphique 8).

[7] Calculs réalisés à partir des effectifs de retraités et de cotisants projetés par le COR et du nombre de nouveaux retraités par année de départ à la retraite observé sur la période récente.

Graphique 8

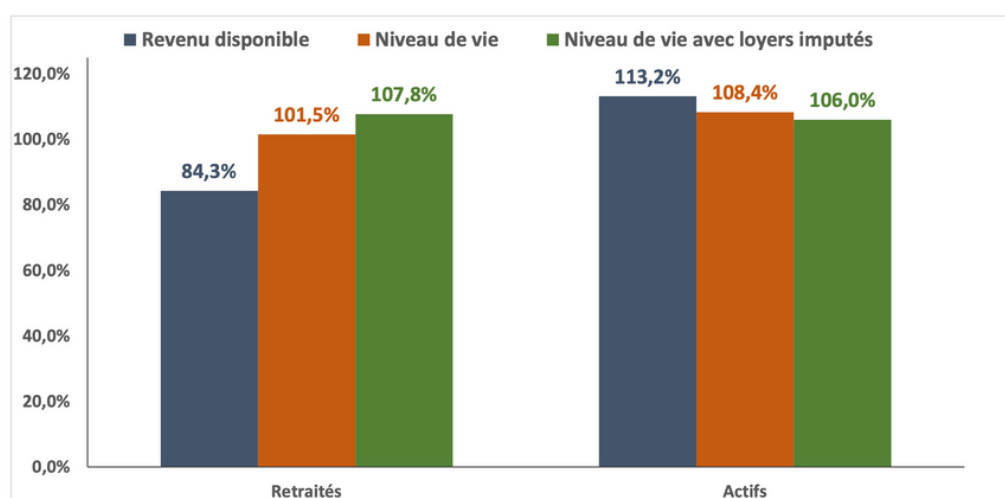
Niveau de vie des 65 ans et plus rapporté au niveau de vie de l'ensemble de la population en 2019



Source : base de données sur la distribution des revenus de l'OCDE, 2022.

Cette statistique est souvent critiquée car les inactifs et les demandeurs d'emploi pèsent sur le niveau de vie moyen de la population, ce qui biaiserait la comparaison. Mais même en restreignant la comparaison aux seuls actifs, on peut observer que les retraités français réussissent l'exploit d'avoir un niveau de vie supérieur, une fois tenu compte du fait qu'ils sont plus souvent propriétaires de leur logement, ce qui leur permet d'économiser le versement de loyers (graphique 9).

Graphique 9



100 % = ensemble des ménages

Source : « Le niveau de vie des retraités », colloque du COR de novembre 2022.

En outre, leurs dépenses de consommation sont faibles et ils ont moins de crédits à rembourser : leur capacité d'épargne est donc également supérieure à celle des actifs (tableau 1). Neutraliser la différence de revenus du patrimoine entre les retraités et les actifs ne serait pas suffisant pour remettre en cause ce constat[8].

Tableau 1

Capacité d'épargne estimée avant transferts privés (2017)

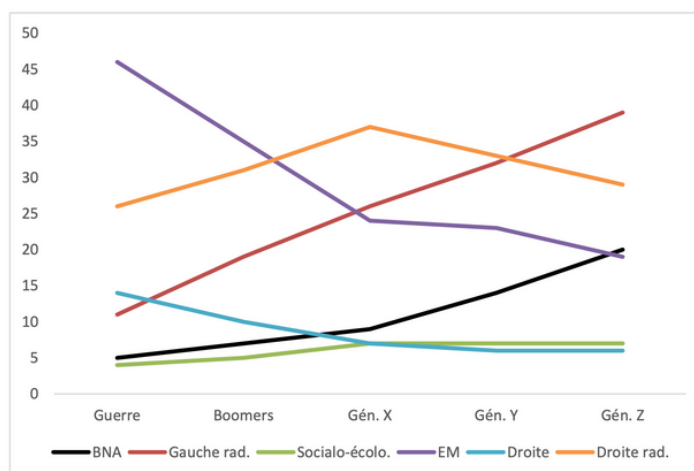
En euros	Retraités	Actifs
Revenu disponible brut (RdB) <i>Source : ERF5</i>	32 270	42 410
Consommation <i>Source : enquête budget de famille</i>	-22 282	-31 435
Remboursements de prêts	-1 142	-5 403
Capacité d'épargne estimée ≈ (RdB – consommation – remboursements) / RdB	27,4%	13,1%

*Champ : France métropolitaine
Source : Insee, enquête BdF 2017 ; ERF5 1996 à 2019 et calculs SG-COR*

Cet écart contribue à ce que le patrimoine des retraités continue de croître après le passage à la retraite, alors que la théorie du cycle de vie enseigne au contraire que les retraités devraient être contraints de désépargner pour maintenir leur niveau de vie. Un paradoxe d'autant plus significatif que les retraités détiennent un patrimoine net supérieur en moyenne de 35 % à celui des actifs. Que l'on regarde le sujet sous l'angle des revenus ou du patrimoine, il existe donc indéniablement une capacité contributive importante chez nos aînés, que le Gouvernement se refuse à voir. Sans doute la sociologie électorale de la majorité présidentielle et la forte propension à voter de nos aînés ne sont-elles pas totalement étrangères à ce choix (graphique 10).

Graphique 10

Graphique 1 : La distribution du vote au premier tour de l'élection présidentielle de 2022 en fonction de la génération (%)



Source : Enquête électorale CEVIPOF, Fondation Jean-Jaurès, Le Monde, IPSOS, vague 10

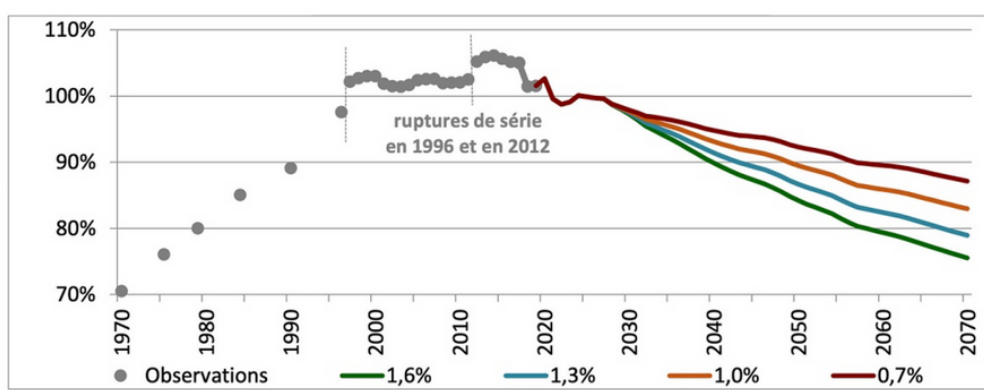
[8] Le différentiel de revenus du patrimoine entre retraités et actifs s'élève à environ 150 euros par mois.

Exonérer les retraités de tout effort serait d'autant plus injuste que les actifs subissent de plein fouet le choc inflationniste et que leurs pensions décrocheront une fois à la retraite. En effet, les retraites des Français ne sont plus indexées sur la croissance des salaires mais sur l'inflation, tant pour le calcul des droits que pour la revalorisation des pensions. Comme les salaires évoluent plus vite que les prix sur longue période, ce mécanisme devrait conduire progressivement à un décrochage important du niveau de vie des futurs retraités (- 20 points environ), qui représenterait à terme autour de 80 % de celui de l'ensemble de la population (graphique 11). Or ces futurs retraités sont précisément les actifs à qui l'on va demander de cotiser plus longtemps !

Graphique 11

Niveau de vie relatif des retraités observés et projeté

(niveau de vie moyen des retraités rapporté à celui de l'ensemble de la population)



Source : rapport annuel du COR, septembre 2022.

Cela revient à financer à crédit aux retraités actuels un niveau de vie anormalement élevé, tout en organisant sans le dire le décrochage à venir du niveau de vie des cotisants d'aujourd'hui. Plus inquiétant encore, cette injustice envers les actifs menace d'être aggravée par le choc inflationniste que nous traversons. En effet, l'envolée des prix de l'énergie importée depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine se traduit par une perte de revenu pour l'économie française, estimée à environ 60 milliards d'euros et qu'il faut répartir entre les ménages, les entreprises et les administrations publiques.

Alors qu'ils représentent près d'un quart de la population, les retraités sont pourtant largement exonérés du partage de ce fardeau, dès lors que les pensions des régimes de retraite de base sont indexées de droit sur l'inflation et ont même bénéficié d'une revalorisation anticipée l'été dernier. À l'inverse, l'Insee estime que le salaire moyen par tête réel, c'est-à-dire corrigé de l'inflation, devrait avoir reculé de 1,9 % à l'issue de l'exercice 2022.

Déjà critiquable par temps calme, la préférence française pour les retraités devient indéfendable dans le contexte inflationniste actuel.

2.2. UNE RÉFORME QUI PRIVILÉGIE LE LEVIER LE PLUS DÉFAVORABLE AUX PLUS MODESTES

Même si l'on admettait de se concentrer sur le seul levier de l'âge de départ pour générer des économies, il existe plusieurs moyens pour y parvenir, au premier rang desquels figurent la hausse de l'âge légal et l'augmentation de la durée de cotisation requise pour le taux plein.

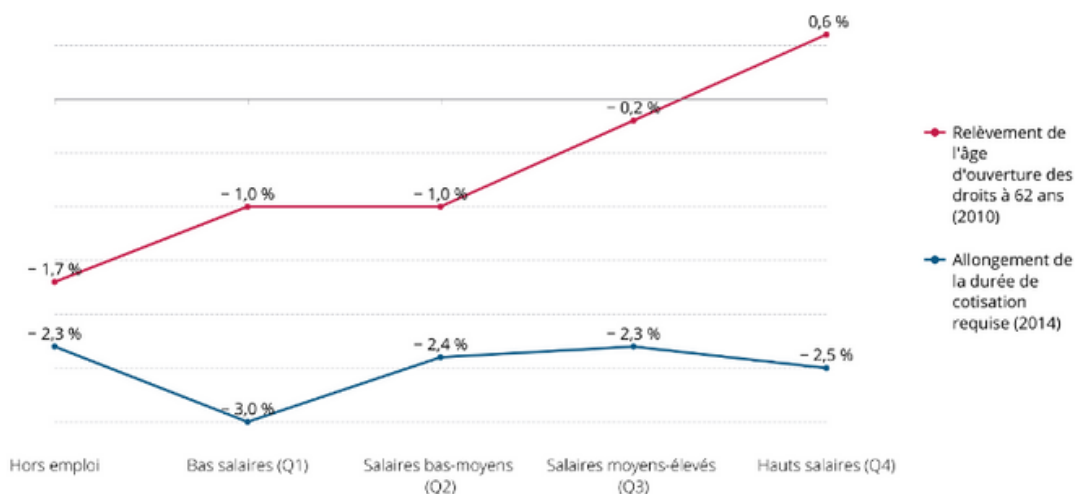
Si le projet gouvernemental n'est pas encore connu, le report de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 65 ans resterait l'option privilégiée, conformément aux engagements de campagne du Président de la République. Or, les réformes augmentant l'âge légal de départ à la retraite ont des effets anti-redistributifs nettement plus importants que celles allongeant la durée de cotisation nécessaire pour partir à taux plein, car les hauts salaires ont souvent commencé à travailler tardivement et partent donc spontanément à la retraite à un âge plus élevé que l'âge légal.

Une évaluation comparée des effets du relèvement de l'âge légal de 60 à 62 ans (2010) et de l'allongement à 43 ans de la durée de cotisation (2014) réalisée par la Drees permet de prendre conscience de l'ampleur du problème.

Alors que l'allongement de la durée de cotisation se traduit par un effort de même ampleur des différentes catégories sociales, la hausse de l'âge légal pèse plus fortement sur les plus modestes et se traduit à l'inverse par un léger gain pour les plus aisés – la baisse de la durée de la retraite étant plus que compensée pour ces derniers par l'accumulation de droits supplémentaires avant le départ (graphique 12).

Graphique 12

Impact des réformes sur la pension cumulée versée pendant la durée de la retraite pour la génération 1980 (en %)



Source : « Analyse de l'impact sur les affiliés des différentes réformes menées depuis 2010 », Drees, Etudes et résultats, n° 9, 2016, p. 94.

D'autres évaluations des effets de la réforme de 2010 sur les catégories socio-professionnelles confirment le diagnostic. Chez les cadres, le recul de l'âge légal de départ à la retraite s'est traduit presque exclusivement par une augmentation de l'emploi, alors que deux tiers des ouvriers concernés se sont à l'inverse retrouvés dans une situation « sans emploi ni retraite ».

Si des mesures sociales d'accompagnement jouant sur les carrières longues et les petites retraites pourraient atténuer les effets anti-redistributifs de la réforme envisagée, la marche serait particulièrement haute avec un tel relèvement de l'âge légal – et ce d'autant plus que les mesures déjà annoncées semblent perdre de la consistance au gré des arbitrages. Il y a quelques jours, Le Monde titrait ainsi sur la remise en cause de la revalorisation des petites pensions pour les personnes déjà à la retraite, malgré la promesse de campagne du Président de la République.

Là encore, la réforme de 2014 montre pourtant l'intérêt qu'il y aurait à accompagner la réforme de mesures ciblées sur les plus modestes. Ainsi, l'évaluation de la Drees précitée conclut que l'assouplissement des conditions pour valider un trimestre a permis de donner un profil redistributif à la réforme, en épargnant en partie les personnes à bas salaire.

En l'état, les progressistes ne peuvent donc accepter de devoir choisir entre un coûteux *statu quo* et une réforme inéquitable qui fragilise les plus modestes. Les pistes ne manquent pourtant pas pour construire une réforme alternative conciliant justice sociale et responsabilité budgétaire.

3. LES VOIES DU COMPROMIS

Au terme de cette analyse, il apparaît que la recherche d'un compromis soutenable à la fois budgétairement et socialement pourrait s'appuyer sur trois lignes directrices :

- une augmentation raisonnable de l'âge de départ à la retraite, qui ne s'appuie pas exclusivement sur un relèvement de l'âge légal ;
- un effort de solidarité des entreprises et des retraités, tout en préservant les actifs ;
- des mesures sociales d'accompagnement ciblées sur les plus modestes.

Sans prétendre à l'exhaustivité, cette dernière partie esquisse différentes pistes qui permettront à chacun de se faire sa propre opinion et de vérifier que les solutions proposées sont compatibles avec l'objectif d'économies de 16 milliards d'euros à horizon 2030.

3.1. UNE AUGMENTATION RAISONNABLE DE L'ÂGE DE DÉPART À LA RETRAITE, QUI NE S'APPUIE PAS EXCLUSIVEMENT SUR UN RELÈVEMENT DE L'ÂGE LÉGAL

Alors que la France se singularise par un âge de départ à la retraite particulièrement précoce, il apparaît légitime de mobiliser ce levier d'économies.

En la matière, l'arbitrage entre le relèvement de l'âge légal et l'augmentation de la durée de cotisation nécessite de concilier justice et efficacité. Car si augmenter l'âge légal est anti-redistributif, ce levier génère davantage d'économies à court terme que la hausse de la durée de cotisation, en forçant de nombreux cotisants à décaler leur départ. Ce n'est en revanche pas le cas à long terme car ces départs plus tardifs conduisent à des retraites plus élevées, comme le rappelle le comité de suivi des retraites dans son dernier avis.

Dans ce contexte, une solution de compromis pourrait consister à anticiper l'augmentation de la durée de cotisation à 43 ans prévue par la réforme Touraine, tout en augmentant l'âge légal à 63 ans au lieu de 65 ans. Sur la base des simulations effectuées par le COR fin 2019 dans la convention EPR[9], on peut estimer que cela suffirait pour générer près de 0,5 point de PIB d'économies à horizon 2030, soit environ 12 milliards d'euros.

Dégager le même montant d'économies en jouant uniquement sur la durée de cotisation nécessiterait à l'inverse une très forte augmentation de celle-ci (passage de 42 ans à près de 45 ans en six générations seulement), qui apparaît difficilement soutenable.

3.2. UN EFFORT DE SOLIDARITÉ DES ENTREPRISES ET DES RETRAITÉS, TOUT EN PRÉSERVANT LES ACTIFS

Pour parvenir à générer les 16 milliards d'euros d'économies nécessaires pour retrouver l'équilibre en 2030, il serait nécessaire de partager les efforts avec le reste de la population.

Il paraît logique de ne pas en demander davantage aux actifs, dès lors que leur contribution prendra la forme d'un report de leur âge de départ et que leur niveau de vie est anormalement faible en comparaison de celui des retraités. Si Terra Nova a déjà plaidé pour des mesures ciblées sur les hauts patrimoines, elles paraissent avoir davantage leur place pour participer à l'effort de consolidation général des finances publiques qui devra être engagé au cours des prochains exercices, plutôt qu'au redressement des retraites.

Il n'en va pas de même pour les entreprises, dont nos concitoyens auraient du mal à comprendre qu'elles échappent à une mise à contribution. Si un relèvement général des cotisations retraite paraît constituer une solution naturelle, elle présente le double inconvénient de peser sur les actifs – car elle est répercutée en partie sous forme de moindres hausses de salaire – ainsi que sur l'activité économique, du fait de ses effets négatifs sur l'emploi et la compétitivité. Ainsi, l'OFCE estime qu'une hausse *ex ante* de 1 point de PIB des cotisations patronales ne réduit finalement le déficit public que de 0,2 point de PIB *ex post*.

Une alternative permettant de préserver les salariés modestes et le PIB pourrait consister à mettre fin aux exonérations de cotisations comprises entre 1,6 et 3,5 Smic, dont il a été démontré qu'elles n'ont pas d'effet significatif sur l'emploi et la compétitivité. S'il ne s'agit pas de cotisations retraite, affecter les économies ainsi dégagées à la réforme permettrait de générer près de 4 milliards d'euros d'économies. Ce montant peut être comparé au coût de la poursuite de la baisse des impôts de production, qui se traduira par une perte de recettes de 8 milliards d'euros en 2024 avec la suppression de la CVAE.

Enfin, il serait juste de mettre à contribution ceux des retraités qui peuvent participer à l'effort collectif. Dans le contexte inflationniste actuel, la désindexation des retraites, même partielle, constituerait un levier puissant pour dégager des économies.

[9] Équilibre permanent des régimes publics.

À titre d'exemple, sous-indexer de 1 point les pensions de base permet de générer 2,5 milliards d'euros d'économies[10]. En retenant un seuil de 2 000 euros de pension permettant d'exonérer les trois quarts des retraités, l'économie serait de 1 milliard d'euros[11].

Plutôt que de fonctionner par à-coups, une évolution plus structurelle pourrait consister à indexer les pensions sur l'inflation « sous-jacente », qui exclut les prix de l'alimentaire et de l'énergie, ainsi que l'a récemment proposé l'économiste Charles Dennerly. Économiquement, on peut démontrer que cela constitue une assez bonne approximation de l'effort qui est attendu des salariés et des entreprises dans un scénario où le choc sur les prix de l'énergie importée est absorbé sans déformation du partage de la valeur ajoutée.

Une alternative politiquement plus acceptable pourrait résider dans la mise en place d'une « clause de solidarité intergénérationnelle » pendant le choc inflationniste, proche de l'accord mis en place pour les retraites complémentaires de l'Agirc-Arrco. En cas d'évolution des prix supérieure à l'évolution des salaires, comme c'est le cas actuellement, les retraites seraient indexées sur les salaires et non sur les prix, ce qui permettrait de partager le fardeau entre les générations.

Il peut être noté que le même résultat pourrait être obtenu en jouant sur les prélèvements, par exemple en différenciant davantage les taux en fonction des revenus du foyer fiscal (comme cela a été fait pour la hausse de CSG sous le précédent quinquennat) ou en remettant en cause des « niches fiscales » qui ne bénéficient pas aux retraités modestes (par exemple l'abattement de 10 % sur les pensions à l'impôt sur le revenu, qui coûte près de 4 milliards d'euros par an). La voie paraît toutefois plus difficile à emprunter politiquement, dans un contexte où la sensibilité de l'opinion sur le sujet des prélèvements obligatoires reste très élevée.

Au total, des économies de l'ordre de 4 milliards d'euros pourraient être demandées aux retraités sous une forme ou sous une autre dans le cadre de la réforme, portant le volume total à environ 20 milliards d'euros.

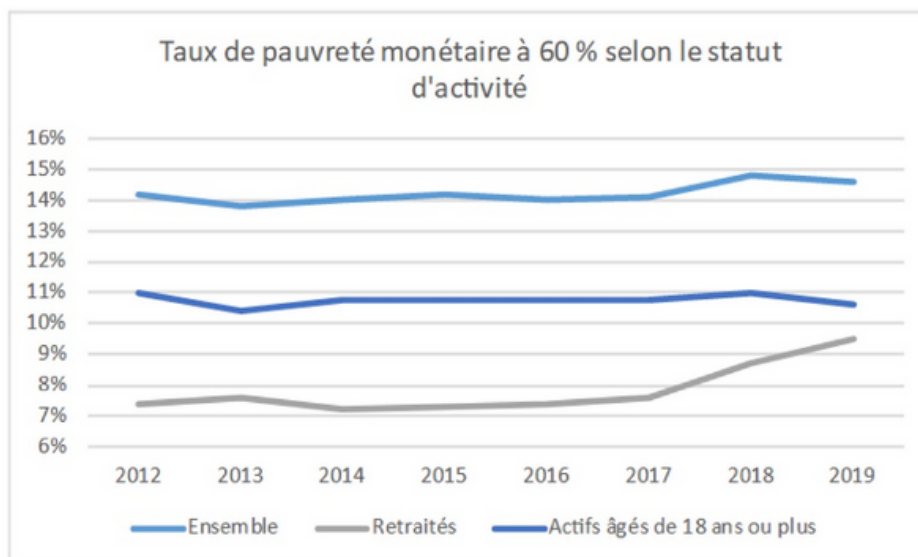
3.3. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT CIBLÉES SUR LES PLUS MODESTES

Les économies nécessaires pour assurer l'équilibre des retraites à horizon 2030 étant de 16 milliards d'euros, ces 4 milliards d'euros devraient être réinvestis pour financer des mesures sociales d'accompagnement des plus modestes. Rappelons que près d'un tiers des retraités ont une pension inférieure à 1 100 euros et que le taux de pauvreté des retraités augmente depuis 2017 (graphique 13).

[10] Sur la base du coût anticipé pour la revalorisation anticipée de 4 % des pensions de base pour 6 mois.

[11] Sur la base du rendement attendu lors de la sous-revalorisation de 2020.

Graphique 13



En ce sens, l'affectation du rendement de la mise à contribution des retraités à l'accompagnement des plus modestes serait davantage une mesure de solidarité intra-générationnelle qu'une mesure de solidarité inter-générationnelle, ce qui pourrait aider à la rendre politiquement acceptable pour les retraités. À titre d'exemple, la promesse d'une retraite minimale de 85 % du SMIC pour une carrière complète coûterait autour de 2 milliards d'euros si elle était étendue à tous les retraités.

En parallèle, une réflexion pourrait être engagée sur les conditions d'accès au minimum vieillesse, pour lequel le taux de non-recours atteint 50 % chez les personnes seules, avec un manque à gagner de 205 euros par mois en moyenne.

Enfin, il apparaît impératif d'engager une réforme des principaux dispositifs permettant un départ anticipé, en se donnant pour objectif qu'ils reflètent les différences sociales d'espérance de vie^[12], qui constituent aujourd'hui la principale inégalité face à la retraite jouant au détriment des travailleurs les plus modestes.

Menées de front, ces évolutions seraient de nature à rétablir l'équilibre de nos régimes de retraite, tout en renouant la confiance entre les générations et en réduisant les injustices entre retraités. En la matière, les pistes ne manquent donc pas... mais encore faudrait-il accepter de sortir des jeux de rôle pour prendre le risque de la recherche du compromis.

^[12] Ce qui n'était absolument pas le cas d'après le dernier rapport de la Cour des comptes sur le sujet en 2019.