

Le projet de réforme des retraites du Gouvernement

Mercredi 18 septembre 2013

Le Gouvernement a présenté ce matin en Conseil des ministres le projet de loi « garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ». Suite aux « flash éco » publiés en amont de ce texte au printemps, le présent flash vise à analyser les principales caractéristiques de la réforme.

1. Cadrage général : le scénario, les principales mesures

Le cadrage général du projet de loi a été réalisé sur la base des prévisions du Conseil d'orientation des retraites (cf. flash éco du 20 décembre 2012). Le scénario macroéconomique (dit « B » dans les rapports du COR) est celui d'une croissance économique moyenne de 1,6 % par an entre 2011 et 2020, puis de 1,9 % la décennie suivante. La productivité apparente du travail progresserait de 0,9 % par an entre 2011 et 2020, puis de 1,5 % entre 2020 et 2030, soit un retour à l'évolution moyenne observée au cours des années 2000 jusqu'à la crise. Le taux de chômage atteindrait 7,6 % en 2020, puis 4,8 % en 2030.

Ce scénario, qui ne peut être qualifié de « pessimiste », se traduirait avant réforme par un besoin de financement de l'ordre de un point de PIB à l'horizon 2020 (soit environ 20Md€) et du même ordre de grandeur en 2030-2040. Suivant le chiffrage de la commission Moreau, **le Gouvernement a toutefois retenu un besoin de financement de 7Md€ à l'horizon 2020**, soit le déficit des régimes de base non équilibrés par subvention, à l'exclusion des régimes publics et des régimes complémentaires. Les premiers sont réputés « équilibrés » du fait notamment de l'abondement de l'Etat employeur tandis que les seconds bénéficieront des mesures décidées à l'occasion de l'accord national interprofessionnel du 13 mars 2013. **Cet affichage doit être discuté**, dans la mesure où l'équilibrage par l'Etat de son propre régime (ainsi que des régimes équilibrés par subvention) est un facteur de forte contrainte pour les finances publiques. En effet, cet équilibrage suppose des dépenses et, éventuellement, de l'endettement public supplémentaires ; de la même façon, l'ANI précité ne règle pas la totalité du besoin de financement des régimes complémentaires à l'horizon de 2020 (environ la moitié). Le tableau ci-dessous résume les principales mesures décidées, ainsi que leur rendement en milliards d'euros :

en Md€	2014	2020	2030	2040
Effort total (=A+B+C)	3,8	7,3	9,7	13
Prélèvements supplémentaires (A)	3,2	5,7	6,9	8,1
dont cotisations salariés	1	2,2	2,7	3,2
dont cotisations entreprises	1	2,2	2,7	3,2
dont majoration pensions retraités	1,2	1,3	1,5	1,7
Economies en dépenses (B)	0,6	1,6	4,7	7,9
report indexation avril --> octobre	0,6	1,4	1,7	2
allongement durée d'assurance	-	-	2,7	5,6
économies de gestion caisses	-	0,2	0,3	0,3
Mesures de coût* (C, pénibilité etc.)	-	-	-1,9	-3

*: nettes des mesures de financement

Source : dossier de presse de la réforme, 27 août 2013.

2. Une réforme d'ampleur limitée, des prélèvements obligatoires en hausse

Le projet de réforme comporte une mesure de redressement structurel : **l'allongement de la durée de cotisation**, qui passera de 41,5 annuités pour la génération née en 1956 à 43 annuités pour la génération née en 1973 (pour un départ en 2035). Si cette mesure indispensable représente une économie certaine à moyen et long termes, il est nécessaire de souligner qu'elle ne fait que prolonger la règle « 2/3 activité et

1/3 retraite » instituée par la réforme de 2003 (cf. flash éco du 14 juin 2013). En ce sens, elle n'apporte pas de réelle nouveauté au pilotage du système, les agents économiques ayant largement anticipé ce mouvement. Plusieurs critiques peuvent être adressées au projet :

- **Le projet actuel ne permet pas de couvrir l'intégralité du besoin de financement à horizon 2020** pour les raisons citées ci-dessus ; en outre, à l'instar de la réforme de 2010, il ne comporte aucune marge de sécurité en cas de dégradation de la conjoncture. De ce point de vue, la création d'un « comité de surveillance des retraites » chargé d'émettre le cas échéant des « recommandations » peut se traduire par une amélioration de la gouvernance du système à la condition que ces dernières soient suivies d'effets¹ ;
- **il repose avant tout sur une hausse des prélèvements obligatoires** (80 % de l'effort en 2020, 70 % de l'effort en 2030) ce qui est logique à court terme mais pas à moyen/long termes. Ainsi, des économies auraient pu être dégagées (y compris avant 2020) s'il avait été décidé de poursuivre progressivement le relèvement de l'âge légal pour allonger « l'effet horizon », tout comme si l'indexation des pensions avait été repensée (cf. ci-dessous) ;
- **il conduit les actifs à payer « deux fois »** via un allongement de la durée d'assurance (logique, car ils bénéficieront plus longtemps de la retraite) et une nouvelle hausse des cotisations sociales (pénalisante pour l'économie, car augmentant le coût du travail et réduisant le pouvoir d'achat). Sur ce dernier point, il convient de rappeler que la hausse des cotisations n'est pas isolée et s'inscrit dans un cadre plus général de hausse continue des prélèvements obligatoires depuis 2011 ;
- **en instaurant des droits nouveaux, il crée des dépenses nouvelles** dont le coût, qui ne devrait se matérialiser qu'à terme, est difficilement chiffrable *ex ante*, avec des risques de dérapage.

3. Soutenabilité des pensions : le projet espagnol

Dans un contexte de finances publiques très dégradées, l'Espagne est également engagée dans un processus de réforme des retraites. Suivant les préconisations du rapport du groupe d'experts², le Gouvernement de Mariano Rajoy envisage d'introduire un « **facteur de soutenabilité** » au sein du système composé d'un facteur d'équité intergénérationnelle (FEI, pour les futurs retraités) et d'un facteur de revalorisation annuelle des pensions (FRA, pour les retraités actuels et futurs). L'idée du FEI est de corriger la pension initiale au moment de la liquidation d'un coefficient basé sur l'espérance de vie inférieure à l'unité (par exemple, espérance de vie à un âge T en 2014 / espérance de vie à T en 2015) afin de garantir la neutralité entre deux personnes au même profil de carrière prenant leur retraite au même âge mais pas la même année. S'agissant du FRA, l'objectif est de **modérer les dépenses de pension lors des périodes de creux conjoncturel** en les désindexant de l'inflation (un seuil de revalorisation minimale de 0,25 % serait toutefois instauré) et de les faire progresser plus rapidement en phase de croissance (inflation + 0,25 % au plus).

L'allongement de la durée de cotisation requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein est une mesure nécessaire qui s'inscrit pleinement dans la stratégie amorcée il y a une décennie. En revanche, la réforme dans son ensemble est d'ampleur limitée et envoie des signaux contradictoires avec l'objectif de restauration de la compétitivité du pays : ainsi, la « neutralisation » promise sur le coût du travail ne facilitera pas la lisibilité du schéma d'ensemble et pourrait se traduire par le creusement d'un déficit par ailleurs. Il y aura donc, selon toute vraisemblance, une nouvelle réforme dans les années à venir, ce que le projet laisse entrevoir à travers la création du « comité de surveillance des retraites ». Celle-ci ne pourra éviter le sujet de la soutenabilité du système, afin d'adapter ses paramètres aux capacités financières du pays. L'exemple espagnol est, de ce point de vue-là, intéressant.

¹ Dans l'exposé des motifs du projet, il est indiqué que les recommandations en question « ne constituent pas une injonction au Gouvernement ». Par ailleurs, il est envisagé de recourir au Fonds de réserve des retraites pour « financer la correction d'éventuels écarts à la trajectoire financière » alors même que ce dernier est déjà mobilisé par la réforme de 2010, ce qui mérite une clarification sur l'utilisation de l'actif du FRR, dont la disparition est programmée.

² « Informe del comité de expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones », 7 juin 2013.