

Notre pacte social est remis en question

L'experte des systèmes de retraite déplore l'absence de tout chiffrage de l'effort financier à consentir, alors même que la poursuite d'un objectif d'équilibre budgétaire conduit automatiquement à la baisse du niveau de vie des pensionnés

La réforme des retraites entend renforcer l'adaptabilité du système au contexte économique et démographique en fixant une norme de dépenses à ne pas dépasser : la loi organique introduit une « règle d'or » imposant que les paramètres du nouveau régime soient ajustés à l'évaluation quinquennale des déficits prévisibles.

Mais, paradoxalement, ni les textes de loi ni l'étude d'impact qui y est associée ne présentent de chiffrage permettant d'évaluer les moyens d'atteindre cet objectif d'équilibre financier. Aucun tableau n'est en effet disponible présentant à court, moyen et long terme l'ampleur des besoins, qu'il s'agisse des coûts de transition liés au déploiement de la réforme, des mesures de compensations prévues pour certaines catégories socioprofessionnelles pénalisées, ou encore des mesures sociales annoncées, comme par exemple celle relative au minimum de pension fixée à 85 % du smic. Rappelons d'ailleurs sur ce point qu'un tel objectif était déjà fixé dans le cadre de la loi Fillon de 2003, mais qu'il n'a jamais été tenu... faute de marges de manœuvres financières disponibles.

Exercice budgétaire lacunaire

La seule chose que l'on sache, d'ailleurs de façon indirecte à la lecture de l'exercice macroéconomique associé, est que cette réforme dite « systémique » *« a été calibrée de manière à aboutir au même niveau de dépenses à terme »* que dans les exercices du Conseil d'orientation des retraites (COR) de juin et novembre 2019.

Etrange choix qui conduit à afficher, pour une réforme d'ampleur inégalée, une diminution de la part des dépenses de retraite dans le produit intérieur brut (PIB). En l'absence de réforme, le COR avait en effet estimé, en juin 2019, que la part des dépenses dans le PIB baisserait de 0,6 point (de 13,8 % aujourd'hui à 13,2 % en 2050). Dans l'étude d'impact de la réforme menée par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), cette baisse serait même

plus prononcée du fait des hypothèses retenues concernant les règles d'âge : elle atteindrait 0,9 point, passant ainsi de 13,8 % aujourd'hui à 12,9 % en 2050.

Alors que l'exercice du COR ne fait, à législation inchangée, aucune hypothèse d'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour avoir le taux plein au-delà des 43 annuités prévues par la loi Touraine de 2014 pour la génération 1973, l'étude d'impact retient en effet explicitement un décalage progressif de l'âge d'équilibre pour les générations postérieures à 1975 de 1 mois environ par génération, en cohérence avec l'augmentation projetée des gains d'espérance de vie (avec pour règle de partage 2/3 de durée de vie active et 1/3 de durée de vie en retraite). L'âge de départ moyen à la retraite dans le système universel serait ainsi de 65,2 ans en 2050, contre 64,5 ans dans l'exercice du COR.

Notons toutefois que les résultats présentés par la CNAV n'ont qu'une valeur très relative. Ils comportent de nombreuses hypothèses conventionnelles (choix de l'âge pivot pour la première génération concernée par la réforme, par exemple), méthodologiques (modalités de simulation des dispositifs de solidarité), mais surtout restent incomplets, n'ayant pas pu prendre à ce stade l'ensemble des dispositifs de compensation en cours de négociation, ni même les montées en charge des barèmes de cotisations.

Mais comment aurait-il pu en être autrement, puisque aucun tableau de financement global n'est disponible ! L'exercice était évidemment impossible, puisque cela aurait supposé que nombre des vingt-neuf ordonnances prévues dans le texte de loi soient stabilisées. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le Conseil d'Etat, dans son avis rendu les 16 et 23 janvier, ait mentionné un exercice budgétaire lacunaire.

Question centrale

Résultat de l'exercice technique du COR, chargé d'éclairer la décision publique sur les tendances de long terme du système à paramètres inchangés, il est tout à fait inconcevable que ce choix de calage financier soit repris tel quel dans un texte d'orientation politique, sans qu'aucun débat ait été ouvert sur cette question centrale.

Un tel choix revient ainsi, très clairement, à programmer la baisse du niveau de vie des retraités et donc à remettre très nettement en question notre pacte social.

Dans le rapport du COR de juin 2019, les conséquences de ce choix apparaissent clairement. La baisse de la part des dépenses de retraite dans le PIB, associée à une augmentation relative du nombre de retraités par



ÉTRANGE CHOIX QUI CONDUIT À AFFICHER, POUR UNE RÉFORME D'AMPLEUR INÉGALÉE, UNE DIMINUTION DE LA PART DES DÉPENSES DE RETRAITE DANS LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT

rapport aux actifs, affecte directement le niveau de vie relatif des retraités : le rapport de la pension moyenne sur le revenu d'activité moyen baisserait de plus de 15 points (celui-ci passant de 65,8 % en 2017 à 50 % en 2050), entraînant ainsi une baisse également de 15 points environ de l'indice du niveau de vie (celui-ci passant de 106 % entre 2014-2017 à 90 % environ en 2050). Ce constat bat en brèche les propos rassurants de certains commentateurs, expliquant dans tous les médias qu'il n'y avait aucun problème puisque le projet de loi précise que le montant des pensions ne peut baisser et sera même indexé sur les prix.

C'est en effet oublier totalement que la richesse s'exprime en valeur relative et non nominale. C'est comme si on disait à un retraité qu'il devra se contenter d'acheter des produits et services de 20 ans d'âge ! Ces commentateurs ne semblent pas avoir pris la mesure de l'impact des hypothèses retenues sur le niveau de vie des retraités : une retraite indexée sur l'inflation pendant vingt ans équivaut à une baisse relative des retraites par rapport aux revenus d'activité de 20 % environ en termes de « pouvoir d'achat », dans le cadre d'un scénario de croissance du PIB réel de 1,3 % par an sur la période.

Il est très surprenant qu'une question aussi essentielle ne soit à aucun moment présentée dans l'étude d'impact ; aucune donnée sur les résultats de l'exercice de projection en termes de taux de remplacement de la retraite par rapport aux revenus d'activité, ou encore de niveau de vie, ne figure dans le document. Cela est d'autant plus incompréhensible qu'un décret prévoit que ces indicateurs doivent être publiés régulièrement par le COR, afin d'assurer le suivi des effets des différentes réformes des retraites. Ce décret aurait dû être appliqué également pour la présente réforme. ■

Catherine Zaidman

est cadre retraitée de la fonction publique. Elle a participé pendant plus de quinze ans aux travaux de l'administration sur les réformes des retraites. Elle a été rapporteuse du rapport Briet « sur les perspectives à long terme des retraites » (octobre 1995) et rapporteuse générale du rapport Charpin sur « l'avenir de nos retraites » (avril 1999)