

Réforme des retraites : la baisse des pensions au cœur du processus d'ajustement

Résumé de la note économique du Centre confédéral d'Etudes économiques et sociales
de la Cgt, n° 70, mai 2003

En 1993 la question du niveau des pensions a été largement occultée. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Pourtant il reste encore à expliquer et à convaincre du changement qualitatif qui s'opère dans le fonctionnement du système par répartition.

Il y a dix ans, E. Balladur a amorcé un processus très brutal de baisse du taux de remplacement. A terme, cette baisse importante aboutit à mettre en cause le droit effectif à une retraite à 60 ans. En effet à cet âge un salarié n'aura plus qu'une retraite amputée. La Réforme Fillon accentue ce processus et amorce un basculement du droit à la retraite sur un critère de durée de cotisation encore prolongé, l'abandon de la condition d'âge.

Tout est fait pour renforcer la dimension assurantielle du système de retraite. Le droit de liquider sa retraite à 60 ans demeurera mais il deviendra de plus en plus vide de sens. Le principe de « neutralité actuarielle » devient la colonne vertébrale du système de retraite. Le niveau de la retraite est désormais la variable d'ajustement, ce qui fait de la « réforme française » l'une des plus dures parmi celles appliquées aujourd'hui en Europe.

Une baisse bien engagée

En dix ans la baisse du niveau des retraites liquidées par le régime général, à situation sociale constante, varie d'un minimum de 7 % à un maximum de 11 à 12 % suivant la carrière. Le taux de remplacement moyen assuré par le régime général pour une carrière complète est ainsi tombé de 50 % à moins de 47 %. Ensuite, une fois liquidées, les pensions ont subi sur dix

ans une perte de pouvoir d'achat d'environ 10 %. Il est vrai que l'effet de la désindexation de l'évolution des retraites par rapport aux salaires a encore été partiellement dissimulé par l'amélioration des qualifications qui a permis un relèvement des retraites moyennes. Le niveau moyen de la pension versée a pu continuer de s'améliorer tout en cachant les pertes réelles ressenties par chaque retraité.

Aujourd'hui le gouvernement entend appliquer les mêmes recettes aux fonctionnaires, puis demain aux salariés des entreprises publiques. Il entend aussi poursuivre la baisse des pensions pour les salariés du secteur privé. Il est donc important de pouvoir évaluer quel sera le niveau relatif des retraites en 2020.

La méthode des « cas individuels » est éclairante, mais insuffisante. Les travaux que nous avons effectués situent la perte moyenne pour différentes catégories de salariés entre 20 % et 30 %.

La situation en 2003

Nous avons choisi de compléter cette méthode par une approche macro-financière. Elle ne permet pas de prendre en compte les situations particulières. Mais elle est par contre significative des sacrifices que programme le gouvernement et de la logique qui préside à la réforme.

Nous avons retenu trois régimes, sur lesquels porte l'essentiel de la réforme programmée par le gouvernement : le régime général, celui des fonctionnaires de l'État et celui des territoriaux et hospitaliers (CNRACL) (1).

(1) Ils représentent 85 % des assurés et 55 % des dépenses de retraite.

Nous avons bien sûr choisi une base commune correspondant à la législation antérieure aux décrets de 1993 pour le régime général afin d'avoir une vision d'ensemble de la réforme en cours qui a commencé, il y a dix ans.

Le premier problème est de reconstituer le scénario tendanciel d'équilibre des principaux régimes à cette date. Pour calculer le besoin de financement théorique du régime général on a ajouté au besoin de financement actuellement affiché à l'horizon 2020 (soit 15 milliards d'euros) les économies résultant de quatre mesures prises en 1993 : la désindexation des salaires portés aux comptes, la désindexation des retraites, le passage de 10 à 25 ans de la période pour le calcul du salaire de référence et l'allongement à 160 trimestres de la durée de cotisation exigée, soit au total environ 46 milliards d'euros à l'horizon 2020. Les autres hypothèses économiques et financières sont celles du Conseil de l'Orientation des Retraites (COR), notamment la hausse moyenne des salaires évaluée à + 1,6 % par an. Le besoin de financement est calculé en supposant constant le taux de cotisation retraite.

Scénario tendanciel 2020 à partir de la législation 1993

Besoins de financement en 2020 avec maintien du niveau relatif des retraites

(en milliards d'euros actuels)

Régime général	61
Fonction publique de l'État	20
CNRACL	9
Total	90

suite page 8

Suite : Réforme des retraites : la baisse des pensions au cœur du processus d'ajustement

Le maintien du niveau des retraites pour les trois principaux régimes aurait, sans les mesures de 1993 pour le régime général exigé 90 milliards d'euros de ressources supplémentaires à l'horizon 2020, soit 4 points de PIB en plus des 6,5 points actuellement consacrés au financement de ces trois régimes.

Ce chiffre est considérable mais résulte du double effet démographique et social. Au nombre accru de retraites s'ajoute l'amélioration des pensions due à l'amélioration constatée des carrières salariales qui nourrit « l'effet noria ».

Les mesures prises en 1993 comme les réformes annoncées aujourd'hui, auront pour conséquence d'allonger la durée d'activité et de baisser le niveau des pensions. Mais le tableau de financement n'est pas bouclé ; il restera un solde à financer dans une logique où le gouvernement considère la hausse de cotisation comme une « solution de dernier rang ».

Quelles seront les conséquences pour les trois principaux régimes (régime général, fonction publique de l'État et fonction publique territoriale et hospitalière) des choix opérés ?

Le besoin de financement restant va-t-il justifier de nouvelles économies ?

Dans les faits, la réforme proposée ne boucle pas le financement des régimes.

Par rapport au scénario tendanciel 1993 et en intégrant les mesures prises ou proposées, les besoins de financement restent importants (voir tableau n° 1).

Les pouvoirs publics semblent opposés à tout relèvement de cotisation. Seuls des redéploiements peuvent être envisagés notamment au détriment de l'assurance chômage. Mais là aussi

Tableau n° 1 : Les besoins de financement (en milliards d'euros)

	RG	FPE	CNRACL
Besoin de financement (ex ante)	- 61	- 20	- 9
Effet de l'allongement durée	14,1	7,5	3,4
Effet de la diminution des pensions	37,4	9,4	1,7
Besoin de financement restant	9,5	3,1	3,9

d'autres besoins entreraient en concurrence (santé, APA, retraites complémentaires ...). Il nous faut dès lors faire deux hypothèses :

- ➡ soit les gouvernements ultérieurs intégreront ce besoin de financement sous forme de nouvelles économies sur le montant des retraites ;
- ➡ soit ils décideront des ajustements de cotisation à la hausse sans ajouter à la diminution des retraites. C'est l'hypothèse avancée de « redéploiement d'une partie des cotisations chômage ».

Si le gouvernement maintient son orientation de baisse des prélèvements obligatoires on peut estimer que ces besoins de financement se traduiraient par de nouvelles économies qu'il faudra trouver sur le niveau des prestations.

La baisse programmée des pensions du régime général et des fonctions

publiques se chiffrerait alors à 65 milliards d'euros (48,5 milliards engagés ou qui vont être programmés et 16,5 potentiels) soit 2,2 points de PIB.

Si le gouvernement accepte de couvrir par une hausse de cotisation les 16,5 milliards d'euros de besoin de financement, l'économie sur les pensions demeure à 48,5 milliards d'euros et à 2,2 points de PIB.

Le chiffrage des deux hypothèses

Rapportée à la masse des pensions en cause, la brutalité du cumul des mesures prises et envisagées sur le niveau des pensions est impressionnante. Le niveau moyen des retraites va baisser de 28 % d'ici 2020 dans l'hypothèse 1 et de 21 % dans l'hypothèse 2 par rapport à ce que garantissait la législation en 1993 (2) (voir tableaux n° 2 et n° 3).

Tableau n° 2 : Hypothèse 1 (Nouvelles économies)

	RG (*)	FPE	CNRACL
A/ Pensions en 2020	158,0	52,4	20,3
B/ Economies prévues sur le niveau des pensions	37,4	9,4	1,7
C/ Besoins de financement complémentaires non couverts (qui peuvent se traduire par de nouvelles économies)	9,5	3,1	3,9
D/ Total des économies prévisibles sur le niveau des pensions B + C	46,9	12,5	5,6
E1/ Baisse anticipée du niveau des pensions D/A	29,6	24,0	27,5

En milliards d'euros pour A, B, C, D et en % pour E.

(*) Niveau reconstitué des dépenses tel qu'il se serait établi en 2020 sans les effets de la réforme Balladur.

(2) Les 2,9 points et les 2,2 points de PIB sont à rapporter au niveau de 10,4 points qu'aurait atteint en 2020 le total des trois régimes à législation inchangée sur la base des hypothèses démographiques et économiques du COR.

suite page 9

Les argumentaires



Suite : Réforme des retraites : la baisse des pensions au cœur du processus d'ajustement

Tableau n° 3 : Hypothèse 2 (Redéploiement de cotisations)

	RG (**)	FPE	CNRACL
A/ Pensions en 2020	158,0	52,4	20,3
B/ Economies prévues sur le niveau des pensions	37,4	9,4	1,7
E2/ Baisse anticipée du niveau des pensions D/A	23,6	17,9	8,3

En milliards d'euros pour A, B, et en % pour E.

(**) Niveau reconstitué des dépenses tel qu'il se serait établi en 2020 sans les effets de la réforme Balladur.

Pour le secteur privé, cela confirme la dureté à l'époque sous-estimée de la réforme Balladur. Or, le gouvernement actuel entend non seulement poursuivre cette réforme mais l'aggraver notamment par la proratisation de la pension et la prolongation de la désindexation par rapport aux revenus d'activité des salaires portés aux comptes et de la retraite liquidée.

Pour la Fonction publique de l'État, c'est un alignement brutal sur cette situation dégradée puisque le niveau des retraites va aussi baisser d'1/4 en un peu plus de quinze ans.

La situation est plus compliquée pour la Caisse nationale de Retraite des Agents des collectivités locales (CNRALCL) du fait de l'existence de petites pensions. Les systèmes actuels de minima servent de filet de sécurité bien plus fréquemment que dans les autres régimes, ce qui réduit l'effet des mesures fonction publique. Par contre le besoin de financement reste plus important que pour les autres régimes sans solutions spécifiques de couverture prévues.

Des garanties nominales qui n'en sont pas

Ces chiffres n'ont sans doute pas la précision des études analytiques menées à l'aide de modèles mis en œuvre par les administrations des finances et de la Sécurité sociale et jusqu'à présent non publiées. Mais ils sont en ligne avec ce que nous connaissons des conclusions pro-

duites. Selon ces études, compte tenu des mesures en préparation, le taux de remplacement instauré pour les salariés du régime général devrait tomber de 84 % en moyenne aujourd'hui à 66 % en 2020 (3).

François Fillon en annonçant le 24 avril à la TV que le taux de la retraite par rapport aux revenus de référence ne devrait pas tomber au-dessus des 2/3 n'a fait que confirmer cette réalité. Sa garantie en fait entérine une baisse de 22 % du niveau actuel du taux de remplacement. Relativement à la situation de 1993 cela correspond à une baisse de 30 %.

Enfin que dire de la « garantie nominale du pouvoir d'achat des retraites » sinon qu'elle entérine une baisse structurelle des pensions liquidées. C'est le cas depuis 1993 pour le secteur privé puisque les retraites ont enregistré une baisse de leur pouvoir d'achat relatif aux salaires de près de 10 % en dix ans.

Une telle évolution fait courir trois risques :

- un appauvrissement relatif des retraites qui pèsera sur la dynamique économique ;
- un accroissement des inégalités, chaque catégorie sociale n'ayant pas les mêmes ressources pour se protéger vis-à-vis de cette baisse ;
- une déstabilisation du système par répartition au profit d'alternatives d'épargne et de capitalisation.

Un effort complètement déséquilibré

Au total les mesures explicites de baisse des pensions s'élèvent donc à plus de 60,9 milliards d'euros, soit 2/3 des besoins de financement évalués sur la base des droits 1993. L'allongement de la durée d'activité procure 12,6 milliards d'euros d'économies et 14 % de l'ensemble. Le redéploiement éventuel des cotisations fournit quant à lui 16,5 milliards d'euros et représente 18,3 % du plan Fillon. Ces proportions montrent bien que la baisse des prestations est le principal levier utilisé par le gouvernement dans sa réforme. Nous sommes loin de l'effort partagé vanté par le Premier Ministre.

Bien qu'approximatif, en nous situant dans l'hypothèse II de redéploiement des cotisations le tableau suivant donne une vision de ce déséquilibre (hypothèse II) (voir tableau n° 4).

Tableau n° 4 : Le déséquilibre du plan Fillon

	Montant milliards d'euros	%
Baisse des pensions	60,9	67,7
Allongement de l'activité	12,6	14,0
Redéploiement de cotisations	16,5	18,3
Total	90,0	100,0

(3) Nous reprenons la notion de taux de remplacement net précisée par le COR. Il s'agit du taux de remplacement du dernier salaire par la retraite le tout net de cotisation sociale et de CSG (p. 56 1^{er} rapport du Conseil d'orientation des retraites).