

Réforme des retraites et justice sociale

Qu'est-ce qu'une réforme juste ?

Pierre MERLE

Le thème de la justice est très présent dans les discours politiques sur la réforme de la retraite, mais il demeure général et pour cette raison peu opératoire. Pierre Merle définit quatre principes de justice permettant d'évaluer l'organisation actuelle du système de retraite et les projets de réformes proposées pour réduire le déficit de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

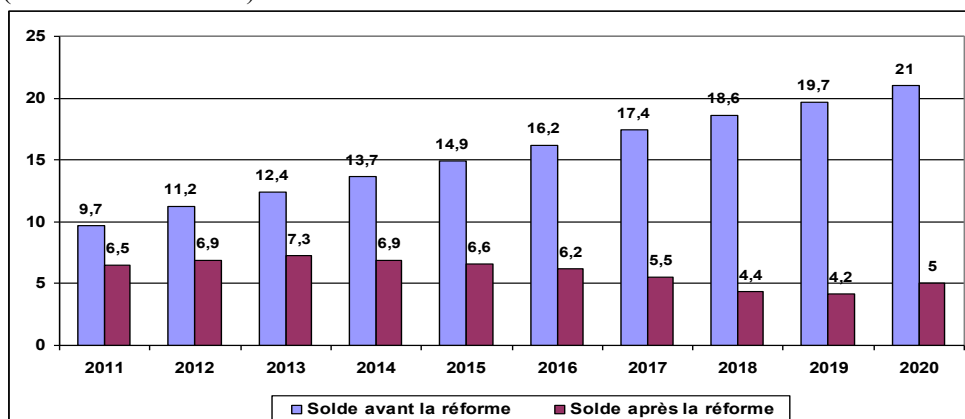
Le « problème » des retraites

Quatre réformes importantes des modalités d'organisation du système des retraites, en 1995, 2003, 2008 et 2010, n'ont pas suffi à assurer de façon pérenne le financement des retraites. Dans l'organisation actuelle – le régime de la répartition – le déficit provient du fait que les cotisations retraites, prélevées principalement sur les revenus des actifs, ne permettent pas de financer les pensions. Il en résulte un déficit structurel de la CNAV (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse), organisme de gestion des retraites des salariés du privé qui gère 12 millions de retraités sur les 15 millions de retraités ayants droit (¹).

La comparaison du déficit prévisionnel de la CNAV avant la mise en place de la réforme de 2010 et après celle-ci montre que cette dernière réforme a considérablement réduit ce déficit. Avant la réforme de 2010, ce déficit prévisionnel passait de 9,7 Mds d'€ en 2011 à 21 Mds d'€ en 2020, soit plus d'un doublement sur une période très courte. Ce déficit est désormais stable, de l'ordre de 5 à 7 milliards par an, plutôt décroissant, en raison notamment des mesures prises lors de la réforme de 2010, particulièrement l'allongement des durées de cotisations dont les effets s'exercent progressivement (graphique 1).

¹ Cette présentation du « problème » des retraites exclut de son champ d'étude des régimes professionnels complémentaires, obligatoires ou facultatifs. Gérés par les partenaires sociaux, ces régimes reposent sur la capitalisation.

Graphique 1 : Déficit prévisionnel de la CNAV avant et après la réforme de 2010 (en milliards d'euros)



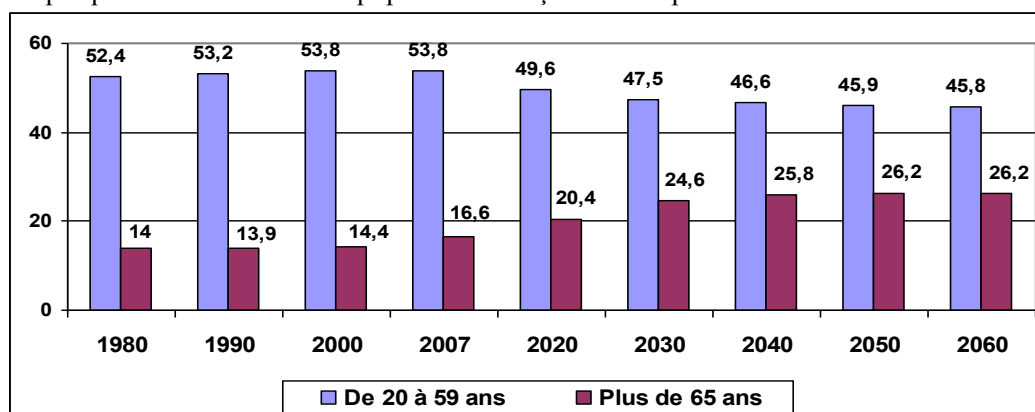
Lecture : En 2015, le déficit prévisionnel de la CNAV est de 14,9 milliards d'euros avant la réforme de 2010 et 6,6 milliards d'euros après celle-ci.

Source : Avis du 29 septembre 2010 de la commission des finances du Sénat (Ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité).

Le déficit de la CNAV, désormais modeste compte tenu d'une masse des pensions de l'ordre de 250 milliards d'euros (Duvoux et Williamson, 2010), a une double origine. La première relève de l'histoire démographique de la France. Les générations nombreuses de l'après guerre – le *baby boom* – parviennent progressivement à l'âge de la retraite et augmentent sensiblement la proportion des personnes âgées de plus de 65 ans. En 2000, celles-ci représentaient 14,4% de la population française. En 2030, elles représenteront un quart des français (24,6%) (graphique 2). Cette augmentation de la proportion des personnes âgées de plus de 65 ans résulte aussi de l'allongement considérable de l'espérance de vie. De 1946 à 2010, l'espérance de vie à la naissance est passée de 59,9 à 78 ans pour les hommes et, pour les femmes, de 65,2 à 84,7 ans, soit un gain de près de 20 ans pour chaque sexe.

L'augmentation de la proportion des plus de 65 ans se réalise parallèlement à une baisse de la proportion des personnes en âge de travailler si bien que, sur la période 2000-2030, le rapport actifs / inactifs est décroissant et constitue l'origine essentielle du déficit de la CNAV en l'absence de modification des règles de calcul des cotisations perçues et des pensions versées (graphique 2).

Graphique 2 : Évolution de la population française métropolitaine de 1980 à 2060



Lecture : La population âgée de 20-59 ans représente 52,4% de la population française en 1980.

Source : Insee, estimations jusqu'en 2007 et projections de 2020 à 2060 (cité par Moreau, 2013, p. 54).

Le déficit de la CNAV n'est pas seulement dû à des effets démographiques facilement prévisibles sur longue période. Il a une seconde origine liée à la conjoncture économique, spécifiquement la crise économique débutée en 2008. Celle-ci a entraîné une réduction du taux de croissance du PIB et une augmentation du chômage. Il en a résulté mécaniquement une baisse des cotisations déjà insuffisantes pour financer les pensions de retraite. Le déficit de la CNAV est ainsi le produit d'un effet de ciseau : une croissance des pensions de retraite et une réduction des cotisations pour les financer. Après les années 2020, ce déficit sera supérieur aux prévisions si la conjoncture économique demeure morose ; il sera moindre si la croissance repart significativement. Un excédent est envisagé après 2040 dans le scénario le plus optimiste de reprise significative de l'activité économique (Moreau, 2013, p. 49).

Pour faire face aux déficits actuels et futurs, une nouvelle réforme est nécessaire. Mais comment définir la « justice accrue » souhaitée par le rapport Moreau de juin 2013 ? Paradoxalement, cette justice, censée être la clé de voûte de la future réforme, n'est pas définie. C'est fâcheux et commode. Au nom de la justice, principe inattaquable et miroir aux alouettes, tout et son contraire peuvent être justifiés. Dans le passé, il en fut ainsi des réformes de l'ISF et du bouclier fiscal. Pour que la réforme prévue en 2013 soit comprise et n'altère pas une cohésion sociale déjà fragile, l'exigence de justice est incontournable et impose d'affronter cette difficulté conceptuelle et pragmatique de la définition d'une réforme juste.

Quatre principes de justice

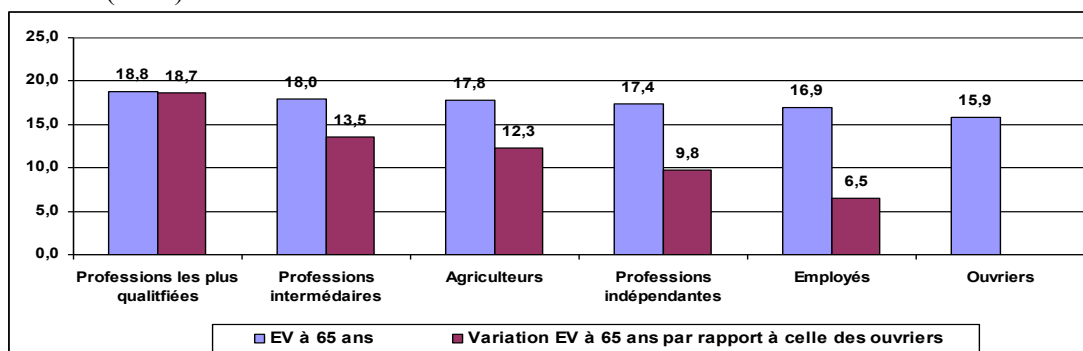
Pour définir des principes de justice, il faut revenir à la genèse de la protection sociale et à l'existence d'un *droit* à la retraite. Que signifie-t-il ? Ce droit recouvre au minimum deux exigences. Premièrement, il doit permettre d'assurer une pension de retraite minimum pour assurer une vie décente aux retraités actuels et futurs. Or, faut-il le rappeler ? Au-delà des comparaisons sommaires des moyennes de revenus selon les catégories d'âge, de 1996 à 2009, les retraités sont de plus en plus représentés dans la partie la plus modeste de la population (Arnold et Lelièvre, 2013) ; 14,1% des femmes de plus de 75 ans sont pauvres, soit le taux de pauvreté le plus élevé après les jeunes de moins de 25 ans ; et 576 000 retraités ayants-droit sont bénéficiaires du minimum vieillesse (742 € pour une personne seule ; 1182 pour un ménage). Toutes réformes qui réduiraient les pensions de retraite les plus basses remettraient en cause le principe même du droit à la retraite, son effectivité, et seraient, pour cette raison, attentatoires au principe de justice. L'ouverture de droits à pension non contributifs, en cas de chômage, maladie ou maternité, relève de ce principe de justice (Briard, 2009). Il a pour objet, au moment du départ à la retraite, de ne pas pénaliser les actifs qui, de façon temporaire, n'ont pas pu exercer une activité professionnelle de façon continue. Dans ces situations, ce principe de justice résulte de l'adhésion à un principe de solidarité.

Le second principe concerne également l'effectivité du droit à la retraite. Cette effectivité n'est pas seulement définie par la possibilité d'une retraite épargnée par la nécessité de travailler mais aussi par le nombre effectif d'années de retraite. Depuis la réforme de 2010, pour une large majorité des professions et pour les actifs n'ayant pas cotisé un nombre suffisant d'années, l'allongement de la durée de cotisation et la fixation de l'âge d'obtention d'une pension de retraite sans décote à 67 ans à compter de la génération de 1955 réduit potentiellement soit la durée de la retraite, soit le niveau de la pension. Certains actifs sont désormais contraints de réaliser un arbitrage difficile entre une pension de retraite insuffisante en partant avant 67 ans ou une retraite plus courte en partant à 67 ans. On rappelle que si la durée d'assurance est insuffisante, la pension de retraite subit une décote de 5% par

année de cotisation manquante. Cette décote est au maximum de 25% pour un actif partant à 62 ans au lieu de 67 ans.

La réduction de la durée moyenne de la retraite remet en cause l'effectivité du droit à la retraite. Compte tenu de l'allongement de l'espérance de vie, qui a sensiblement augmenté la durée de la retraite moyenne sur les cinquante dernières années, cette réduction de la durée de retraite est envisageable. Toutefois, une réduction uniforme de la durée de la retraite est contraire au principe de l'égalité de traitement car si l'espérance de vie moyenne s'est accrue, les inégalités sociales face à la mort demeurent (Blanpain, 2011). Le principe d'effectivité du droit à la retraite implique un rapport comparable entre la durée de l'activité et la durée de la retraite quelle que soit la catégorie sociale. Or, actuellement, à 65 ans, l'espérance de vie des professions plus qualifiées est près de 20% supérieure à celle des ouvriers (graphique 3).

Graphique 3 : Espérance de vie (EV) à 65 ans et variation de cette espérance par rapport à celle des ouvriers (en %)

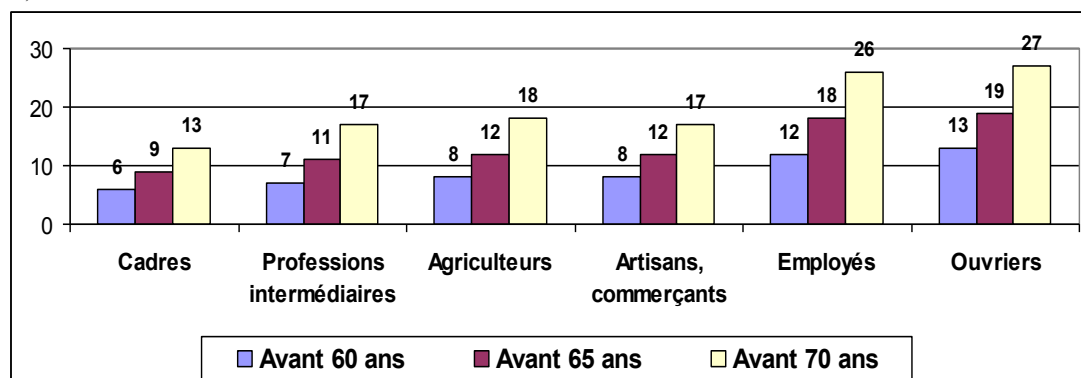


Lecture : À 65 ans, l'espérance de vie des professions les plus qualifiées est de 18,8 années. À 65 ans, cette espérance de vie est de 18,7% supérieure à celle des ouvriers.

Source : Cambois et alii (2010), exploitations secondaires.

L'espérance de vie à 65 ans est un indicateur utile mais sommaire pour deux raisons. D'abord, cet indicateur ne prend pas en compte les différences d'âge de départ à la retraite selon la catégorie sociale. L'âge effectif de départ des ouvriers est plus précoce que celui des cadres qui ont commencé généralement à un âge plus avancé leur activité professionnelle en raison de la durée de leurs études (Merle, 2012) et, pour cette raison, doivent partir plus tardivement à la retraite pour disposer de la même durée d'assurance. Ensuite, les différences d'espérance de vie à 65 ans tendent à minimiser les inégalités réelles selon la CSP car ces différences sont plus faibles à 65 ans qu'à 35 ans en raison de la surmortalité professionnelle des catégories sociales non qualifiées entre 35 et 65 ans. Ainsi, le risque de décès à un âge donné, par exemple 60, 65 ou 70 ans, est à peu près deux fois plus élevé pour les ouvriers que pour les cadres (Blanpain, 2010). Par exemple, avant 65 ans, le risque de mourir est de 9% pour les cadres et de 19% pour les ouvriers (graphique 4).

Graphique 4 : Risque de mourir avant un âge donné dans les conditions de mortalité de 2000-2008 (en %)



Lecture : le risque de mourir avant 60 ans est de 6% pour un cadre et 13% pour un ouvrier.

Source : Blanpain (2013) (Données complémentaires disponibles sur le site INSEE).

Lorsque le départ à la retraite passe de 60 à 65 ans, les conséquences sont bien différentes pour les cadres et les ouvriers : 3% des premiers meurt entre 60 et 65 ans (9 – 6) ; 6% pour les ouvriers (19 - 13). Une proportion toujours plus importante des seconds par rapport aux premiers perd donc tout simplement la jouissance de leur retraite lorsque l'âge de départ en retraite est retardé pour tous de façon uniforme. Pour les ouvriers et les cadres, le risque de décès avant le départ à la retraite serait identique, égal à 13%, si les premiers partaient à 60 ans et les seconds à 70 ans. Dans les faits, la différence d'âge de départ à la retraite entre les ouvriers et les cadres est inférieure à dix années et les cadres bénéficient plus fréquemment d'une retraite qui est en moyenne plus longue que celle des ouvriers.

Ces analyses de l'espérance de vie selon la CSP ne sont pas sans poser problème. D'une part, plusieurs indicateurs peuvent être sollicités (cf. graphiques 3 et 4) et il n'est pas évident d'en tirer une conclusion univoque ; d'autre part, les différences d'espérance de vie ne s'expliquent pas seulement par la profession mais aussi par les modes de vie. Il n'est pas possible de savoir dans quelles proportions les différences d'espérance de vie s'expliquent par la profession d'une part et les modes de vie d'autre part sachant que ceux-ci sont en partie corrélés. Si les analyses en termes de différences d'espérance de vie sont complexes, elles ne peuvent toutefois être évacuées car elle pose la question de la redistributivité, positive ou négative, du système de retraite et du principe de l'effectivité du droit à la retraite.

Le troisième principe de justice relève de l'équité : les pensions de retraite doivent être en rapport avec les cotisations versées. Ce principe de justice est l'application d'un principe d'équité intragénérationnelle. Pour une génération d'actifs donnée, certains ne doivent pas cotiser plus que d'autres pour des retraites équivalentes. Le rapport *pensions reçues sur cotisations versées* peut toutefois être plus avantageux pour certaines professions ou situations pour satisfaire le premier principe : assurer des niveaux de pension minimum. Dans cette situation, le principe de l'équité intragénérationnelle n'est pas pleinement appliqué en raison de la mise en œuvre du premier principe, le principe de solidarité qui revient à donner plus à ceux qui ont moins. Bien que centrales, les analyses en terme d'équité sont souvent négligées. En repoussant l'ouverture des droits à la retraite de 60 à 62 ans, même pour les actifs ayant déjà cotisé plus de 42 ans, la réforme de 2010 créait un rapport inégal entre la durée de l'activité et la durée de la retraite entre les salariés débutant précocement leur activité et les autres : les salariés ayant cotisé à partir de 18 ans devaient ainsi rester actifs 44 ans avant de pouvoir faire valoir leur droit à la retraite. Depuis aout 2012, le départ à 60 ans est de nouveau devenu possible pour les actifs ayant la durée de cotisation requise.

Enfin, le quatrième principe, complexe et difficile à mettre en œuvre, relève d'un principe d'équité intergénérationnelle. Les recherches de Louis Chauvel (2010) ont largement montré que les individus subissent le destin de leur génération et que ceux-ci sont soumis à des situations variées et inégales. L'équité intergénérationnelle consiste à minimiser les écarts entre les cotisants d'hier et ceux d'aujourd'hui pour un niveau de retraite comparable. Un tel impératif de justice impose de prévoir des mesures d'ajustement suffisamment à long terme afin d'éviter de faire supporter à un nombre limité de générations des efforts contributifs à étaler sur un grand nombre. Plus les réformes sont retardées, plus les mesures d'ajustement sont brutales et contraires au principe d'équité intergénérationnelle.

Les quatre principes de justice peuvent être résumés ainsi :

Principe 1 : *Le principe de solidarité*. La pension de retraite minimum doit permettre de vivre sans avoir recours à une activité rémunérée.

Principe 2 : *Le principe d'effectivité du droit à la retraite*. Quelle que soit la catégorie sociale, le rapport entre la durée de l'activité et la durée de la retraite doit être comparable.

Principe 3 : *Le principe d'équité intragénérationnelle*. Le rapport pensions perçues sur cotisations versées doit être comparable pour chaque catégorie de retraité à l'exception des retraités les plus modestes (application du principe 1).

Principe 4 : *Le principe d'équité intergénérationnelle*. Le rapport pensions perçues sur cotisations versées doit être comparable quelle que soit la génération considérée.

Le thème de la justice est très présent dans les discours politiques mais il demeure général et pour cette raison peu opératoire. La définition de quatre principes de justice a pour objet de disposer de critères permettant d'évaluer le degré de justice de l'organisation actuelle du système de retraite et des projets de réformes proposées susceptibles de réduire le déficit de la CNAV.

Des principes de justice trop souvent ignorés

Il n'est pas possible de reprendre l'ensemble des dispositions de l'organisation du système de retraite pour analyser leur conformité avec les quatre principes de justice définis *supra*. Dans certaines situations spécifiques, ces principes de justice peuvent de surcroît être concurrents si bien que certaines dispositions peuvent être justes à l'égard d'un des principes de justice et contestables pour un autre. Faute d'une approche exhaustive, impossible à réaliser, il est nécessaire de limiter l'analyse à certaines dispositions majeures du système de retraite en les confrontant aux principes de justice définis *supra*.

Une disposition centrale du calcul des pensions de retraites méconnaît le principe de l'équité intragénérationnelle (principe 3). Le calcul des pensions de retraite à partir du salaire des 6 derniers mois dans la fonction publique ou des 25 meilleures années pour les salariés du privé favorise en effet les actifs qui connaissent une progression de leur salaire – généralement les cadres des secteurs public et privé – au détriment des actifs non qualifiés dont les carrières salariales sont globalement plates si bien que, sur l'ensemble de la vie, le rapport *pensions de retraite sur cotisations versées* est plus favorable aux premiers qu'aux seconds. Ce mode de calcul des pensions de retraite exerce des effets anti-redistributifs (Aubert et Bachelet, 2012). Il est aisé d'exemplifier cette situation. Dans la fonction publique, des promotions de fin de carrière, parfois même lors de la dernière année d'activité, aboutissent à des cotisations retraites supplémentaires versées pendant seulement une année et permettent d'acquérir un droit à pension supplémentaire sur l'ensemble de la retraite. Un calcul de la pension de retraite sur le salaire moyen perçu au cours de la carrière

professionnelle permettrait un rapport pensions de retraite sur cotisations versées comparable quelle que soit la progression salariale et la CSP.

Outre un mode de calcul des pensions de retraite qui favorise structurellement les actifs aux progressions salariales fortes par rapport aux autres, l'année d'activité n'apporte pas les mêmes droits à pension selon les situations. Trois exemples permettent de le montrer. Pour revaloriser les pensions de retraites les plus basses, la réforme de 2003 a prévu que les salariés ayant cotisé une carrière complète à temps plein au SMIC dispose de 85% de leur dernier salaire. Cette disposition est conforme au principe 1 de justice : la pension de retraite doit permettre de vivre sans travailler. Ce type de disposition, tout comme l'existence d'une retraite minimum, permet ainsi au système de retraite d'assurer, dans certains cas, une redistribution positive (Aubert et Bachelet, 2010). Mais ce principe de solidarité est satisfait de façon partielle. Les femmes peu qualifiées qui travaillent plus souvent à temps partiel et dont les pensions de retraite sont les plus basses ne disposent pas de cet avantage. Il en est de même des salariés qui ne disposent pas d'une carrière complète même si des compensations peuvent exister (Briard, 2009). Dans ces deux situations, pour un niveau de cotisation retraite donnée, ces actifs auront des pensions de retraite non proportionnelles à celles dont vont bénéficier les smicards ayant cotisé une carrière complète à temps plein. Le principe de solidarité n'est pas respecté pour ceux qui devraient en profiter prioritairement.

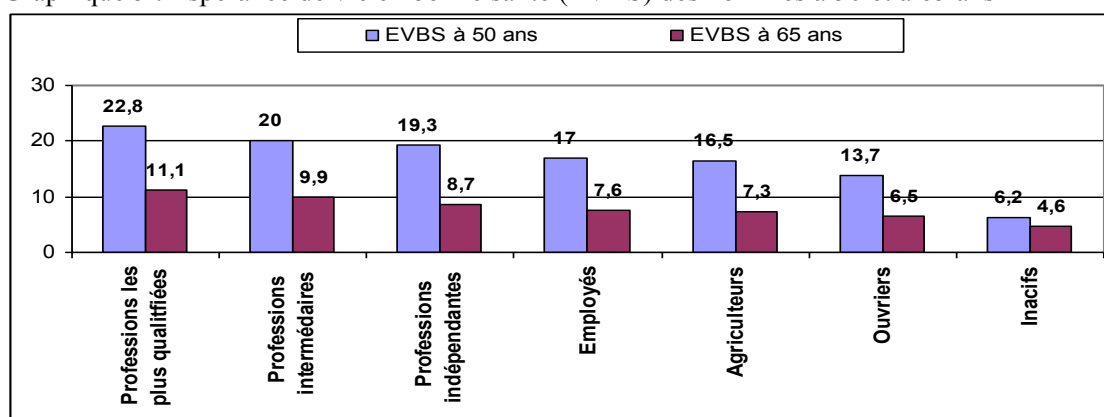
Par ailleurs, second exemple, la notion même d'activité est parfois problématique. Ainsi, les apprentis ne parviennent pas, le plus souvent, à valider quatre trimestres en une année d'apprentissage en raison d'un minimum contributif trop faible. À l'inverse, les lauréats des grandes écoles, par exemple ENS et Polytechnique, majoritairement des enfants de cadres (Albouy et Wanecq, 2003), sont rémunérés pendant leur scolarité et engrangent des trimestres en poursuivant des études dont le coût global pour les finances publiques est élevé (Merle, 2012). Ces lauréats, qui constituent une population plus diplômée et mieux rémunérée que la moyenne, bénéficient ainsi d'un régime de cotisation particulièrement favorable.

Ces situations spécifiques, assez nombreuses en raison de l'existence d'un grand nombre de régimes de retraite (Moreau, 2013), conditionnent les décotes et les surcotes, le niveau des pensions des retraites, et peuvent être assimilées à des régimes spéciaux quant ils sont favorables aux intéressés. Le principe même des régimes spéciaux est en effet d'instaurer des bonifications et/ou des règles de calcul des pensions de retraite qui permettent de rendre plus avantageux le rapport pensions perçues sur cotisations versées. Un exemple classique est la bonification du quatrième ou du cinquième qui consiste à l'addition, malgré l'absence de cotisation, d'une année d'assurance retraite pour des fonctionnaires ayant cotisé trois ou quatre années. Il en est ainsi des militaires et des agents de la fonction publique en poste dans les DOM-TOM. Certains de ces régimes spéciaux peuvent être justifiés par des conditions de travail pénibles exerçant des effets négatifs sur la mortalité et l'espérance de vie en bonne santé, d'autres non.

Le troisième exemple concerne le régime spécial des parlementaires. Il est emblématique d'une organisation du système de retraite qui tend à favoriser les favorisés. Deux mandats, soient dix années d'activité, permettent à un député d'obtenir, à 62 ans, sans décote, une pension de retraite de 2400 € mensuel qu'un professeur du secondaire n'obtiendra au mieux qu'après 42 années de travail et à 65 ans. Le régime spécial des parlementaires interroge légitimement le citoyen sur les règles de justice qui ont présidé aux réformes du système de retraite.

Outre le mode de calcul des retraites et les problèmes liés à la définition de l'activité, une autre spécificité de l'actuel régime des retraites pose de façon centrale la question de la justice. Dans les réformes passées, l'allongement de la durée de cotisation a souvent été justifié par l'allongement de l'espérance de vie. Il en est de même dans le rapport Moreau qui, à de très nombreuses reprises, fait référence à l'allongement de l'espérance de vie. Dans le rapport, une telle évolution justifie un allongement de la durée de l'activité. Ce raisonnement est conforme à la logique comptable mais ne respecte pas un des principes de justice car il existe des différences sensibles d'espérance de vie selon la profession qui affectent l'effectivité du droit à la retraite (cf. *supra*). Ces différences sont très rapidement évoquées dans le rapport Moreau et les différences de mortalité selon l'âge ainsi que la notion *d'espérance de vie en bonne santé* ne sont jamais mentionnées. Or, à 65 ans, l'espérance de vie en bonne santé d'un ouvrier est de 6,5 années et celle d'un cadre est 71 % plus longue (11,1 années) (graphique 5).

Graphique 5 : Espérance de vie en bonne santé (EVBS) des hommes à 50 et à 65 ans



Lecture : l'espérance de vie en bonne santé (EVBS) à 65 ans est de 11,1 années pour les professions les plus qualifiées.

Source : Cambois et alii (2010).

Que fait-on de cette différence considérable, ainsi que de la surmortalité des actifs peu qualifiés, essentiellement liées à la profession, qui affectent directement l'effectivité du droit à la retraite d'un ouvrier par rapport à un cadre ? À cette question centrale, qui concerne directement le principe de l'équité intragénérationnelle, la réforme de 2010 n'a apporté qu'une réponse inadaptée : une pénibilité du travail reconnue à titre individuel. Cette pénibilité est mesurée par un taux d'incapacité permanent, dûment constaté par une commission *ad hoc*. C'est un os à ronger pour les mal-lotés : seuls 4000 actifs ont bénéficié de cette pénibilité fin 2012 (Moreau, 2013, p. 164). Les différences de conditions de travail ont été niées et transmutes en un problème personnel et médical. La statistique démographique est pourtant éclairante : l'espérance de vie plus brève des ouvriers et ouvrières est associée à une espérance de vie en bonne santé également plus brève. Cette situation, connue sous le nom de « double peine des ouvriers » (Cambois et alii, 2008), est actuellement ignorée, notamment dans l'analyse économique des retraites (Lavigne, 2013).

Des projets de réformes pas toujours conformes aux principes de justice

Parmi les différentes propositions du rapport Moreau, certaines ne relèvent pas d'un souci de justice accrue pourtant souhaité par ailleurs. Allonger de nouveau la durée des cotisations pour l'obtention d'une retraite sans décote, âge fixé à 67 ans depuis la réforme de 2010, serait contraire aux principes de justice : cette mesure réduirait encore davantage l'effectivité du droit à la retraite de ceux dont les carrières ont été écourtées. Ces catégories

d'actifs, pénalisées pendant leur vie active, le seraient également pendant leur retraite avec une durée de retraite plus brève et/ou des pensions plus faibles pour ceux qui partiraient avant la nouvelle échéance.

Par ailleurs, le taux d'emploi des seniors des plus de 60 ans est déjà particulièrement faible en France, à peine supérieur à 20% pour les hommes âgés de 60 à 64 ans (39% pour l'Europe) (Moreau, 2013, p. 75). L'emploi des seniors des plus de 67 ans serait encore plus faible. L'allongement au delà de 67 ans de la durée d'assurance pour l'obtention d'une retraite sans décote consisterait essentiellement à transformer des retraités en chômeurs et à transférer le déficit de la CNAV aux caisses de l'UNEDIC. Une réforme des retraites ne doit pas avoir pour résultat de proposer à certains actifs d'être chômeur ou retraité pauvre, et de proposer aux jeunes générations, qui affrontent actuellement un marché du travail déprimé, y compris les jeunes diplômés, une retraite sans décote repoussée de 67 ans à 68 ou 69 ans.

Parmi les pistes actuellement envisagées pour financer les retraites futures, une augmentation de la CSG payée par les retraités serait conforme au principe de justice si les retraités pauvres en étaient exonérés. Pour ceux-ci, majoritairement locataires, la réduction de leur pension de retraite, déjà inférieure à 1000 € mensuels, reviendrait à restreindre l'effectivité de leur droit à la retraite. Réduire uniformément les pensions de retraite en les revalorisant moins que l'inflation serait également contraire au principe de justice. Pour les retraités modestes, cette décision produirait à terme le même effet qu'une cotisation supplémentaire : elle leur retirerait progressivement la jouissance d'une retraite sereine, épargnée de la pauvreté, les contraindrait progressivement à des petits boulots précaires indispensables pour survivre.

Quelles solutions seraient pleinement compatibles avec les principes de justice ? Prendre réellement et sérieusement en compte la pénibilité de certains métiers, y compris le travail de nuit, est une mesure de justice incontournable. Bien pensée, et la réforme des retraites de 2010 a posé les premiers jalons, la prise en compte de cette pénibilité réduirait les maladies professionnelles en obligeant les entreprises à une gestion plus ergonomique et plus rationnelle des postes de travail afin d'éviter des sanctions financières déjà prévues par la législation. Ce serait une façon, par une politique préventive, de réduire les dépenses de santé liées à la production et actuellement transférées à la collectivité. Le rapport Moreau (2013) présente des propositions en ce sens.

Il est légitime aussi de mettre à contribution les retraités aisés. D'une part, leurs revenus sont proches de ceux des actifs aisés alors qu'ils n'assument pas les mêmes charges (Arnold et Lelièvre, 2013) ; d'autre part, ils disposent de divers avantages contraires aux principes de justice. L'abattement fiscal de 10 % sur les pensions de retraite, même plafonné, n'est en rien justifié et sa suppression rapporterait 1,5 milliards d'euros, même sans supprimer cet avantage pour les pensions modestes². La réduction de cet abattement présente l'avantage d'être conforme à l'équité intergénérationnelle (principe 4 de justice) : il ne concerne pas seulement les seules générations qui vont partir à la retraite mais l'ensemble des retraités dont une grande partie a bénéficié d'un calcul de pension plus favorable que les générations ultérieures.

² Les 10% d'abattement fiscal sur les salaires dont bénéficient les actifs sont justifiés par le Code Général des Impôts par les divers frais (déplacement, restauration, frais vestimentaires...) résultant de leur activité professionnelle.

La fiscalisation de la majoration de 10% de pension réservée aux parents de trois enfants et plus rapporterait 900 millions d'euros dès 2014. Cette économie est supérieure à celle qui serait produite par un allongement de la durée de la retraite également envisagé (Moreau, 2013). Cette mesure est d'autant plus envisageable que ce bonus de 10% est contraire au principe de justice : pourquoi les couples les plus aisés, qui ont bénéficié du quotient familial, devraient bénéficier d'un bonus pour enfant proportionnel à leur retraite ? Les retraités pauvres, parents de trois enfants, n'ont-ils pas plus de difficulté à les aider ? Pourquoi, d'ailleurs, l'éducation de trois enfants apporte un avantage qui revient à donner plus à ceux qui ont plus, spécifiquement les hommes cadres dont les pensions de retraite sont en moyenne supérieures ? Le principe de justice mis en œuvre est pour le moins paradoxal : les mères assurent l'essentiel de l'éducation des enfants et ce sont leur époux qui en tirent le plus de bénéfice... Sans augmenter le coût global de ce volet famille du système de retraite, une aide fixe par enfant, quel que soit le niveau de pension, serait favorable aux retraités modestes et, pour cette raison, conforme aux principes de justice.

Réformes des retraites, justice sociale et efficacité économique

Pour réduire le déficit de la CNAV, il est possible de trouver de nouvelles sources de financement. Cependant, ces nouveaux financements ne doivent pas avoir des effets directs ou indirects négatifs sur l'emploi. Dans ce cas, les nouveaux financements réduiraient les cotisations des actifs et l'objectif poursuivi de réduire le déficit de la CNAV ne serait pas atteint. Pour autant, il ne faut pas en déduire que tout nouveau financement est à exclure. Une augmentation des impôts sur les droits de successions, éventuellement ciblée sur les patrimoines importants ou les seules donations – celles-ci concernent plus souvent les patrimoines élevés –, serait une source possible de financement du déficit de la CNAV sans effet direct négatif sur l'activité économique et l'emploi. Une telle imposition serait justifiée par les principes de solidarité et d'équité inter et intragénérationnelle. Il en serait de même d'une politique efficace à l'égard de l'évasion et de la fraude fiscales réalisées notamment par le biais des paradis fiscaux. Celles-ci se chiffrent à plusieurs milliards d'euros qui constituent un manque à gagner considérable pour la politique de protection sociale.

Dans les réformes précédentes, en application des principes de justice précités, les retraités aisés et très aisés auraient dû contribuer davantage aux efforts de financement du déficit de la CNAV (Ferrand, 2010 a, b). En 2013, cette orientation s'impose d'autant plus que, dans les précédentes réformes, les efforts ont été supportés essentiellement par les actifs, obligés de travailler plus longtemps, et par les nouveaux retraités, disposant d'une pension de retraite souvent moindre en raison du principe de la décote. Les mesures prises concernant les retraités ne doivent pas toutefois réduire le niveau de pension des retraités modestes. Ceux-ci ont une propension élevée à consommer ; n'habitent pas dans des logements largement sous occupés, n'achètent pas des voitures de luxe souvent étrangères. En ce sens, les retraités modestes soutiennent pleinement la demande intérieure et la croissance.

À l'inverse des retraités pauvres, les retraités aisés ont un capital important, globalement peu productif, placé dans l'immobilier et des appartements ou maison secondaire peu occupés. Ces retraités, souvent des héritiers, sont prompts à s'alarmer pour défendre leurs intérêts : celui-ci s'afflige d'un contrôle des loyers, celui-là s'indigne de l'imposition des plus-values mobilières ou immobilières, plus-values pourtant gagnées en dormant... Globalement, ces retraités aisés, dont le nombre va augmenter sensiblement dans les trente prochaines années, adoptent des comportements de rentiers et font pression sur les gouvernements successifs pour maintenir un système fiscal qui leur est avantageux et trop souvent peu favorable aux actifs et aux jeunes générations pauvres. La réforme des retraites

peut finalement relever simultanément plusieurs défis : celui de la justice, de l'efficacité économique, et de la cohésion sociale de la nation. Loin d'être antinomiques, ces objectifs globalement convergent.

Les principales mesures du projet de réforme des retraites de 2013.

Quelle convergence avec les principes de justice ?

1 - Une hausse des cotisations salariales et patronales

Cette hausse de 0,3 point, étalée jusqu'en 2017, concernerait les entreprises et les salariés. Elle devrait rapporter 4,4 milliards d'euros en 2020. Pour les entreprises, cette hausse devrait être compensée ultérieurement par une baisse des charges. Pour les salariés au SMIC, elle réduirait leur pouvoir d'achat de 4,5 € par mois. Ce mode de financement ne ferait participer ni les détenteurs des capitaux, ni les actuels retraités qui ont bénéficié d'un calcul de leur pension de retraite plus avantageux que celui imposé aux générations futures. Un financement par une augmentation de la CSG, calculée sur une base fiscale plus large que les cotisations salariales et patronales, serait plus juste.

2 - Une augmentation de la durée de cotisation

À partir de 2020, la durée de cotisation pour partir à la retraite sans décote augmenterait d'un trimestre tous les trois ans. La durée de la cotisation passerait ainsi à 41 ans et trois trimestres pour la génération née en 1958 à 43 ans pour celle née en 1975. L'économie attendue est de 2,7 milliards. Compte tenu du faible taux d'activité des actifs âgés, cette disposition aboutirait à substituer des chômeurs à des retraités et/ou à réduire le niveau moyen des pensions de ceux qui partiraient avec décote. La mesure serait aussi injuste eu égard aux différences d'espérance de vie (EV) et d'EVBS selon les catégories sociales (voir article).

3 - La fiscalisation des bonus de pension

La majoration de 10% de pension réservée aux parents de trois enfants serait imposable dès 2014. L'économie attendue est de 1,2 milliard. Cette mesure reviendrait à supprimer une niche fiscale qui profite davantage aux pensionnés les plus aisés. Mais cette mesure diminuerait aussi les petites pensions, spécifiquement celles des femmes retraitées. Le rapport Moreau proposait, outre la fiscalisation, une décision plus juste : le versement d'un forfait par enfant quel que soit le niveau de la retraite.

4 - La création d'un compte pénibilité

Les salariés du privé soumis à des conditions de travail pénible devraient bénéficier d'un compte pénibilité. Chaque trimestre travaillé dans une des conditions dites pénibles (travail de nuit, répétitif, manutention de charges lourdes etc.) apporterait un point. Dix points apporteraient un trimestre de cotisation supplémentaire. Deux facteurs de pénibilité seraient cumulables mais le salarié ne pourrait pas disposer de plus de 100 points et 20 points seraient obligatoirement consacrés à la formation. Avec les 80 points restants, un salarié ne pourrait pas bénéficier de plus de 2 années de réduction de sa durée d'assurance, ce qui, à terme, réduirait pour celui-ci l'effet négatif de l'allongement de la durée de cotisation à 43 ans. Faute d'être rétroactive, les effets de cette mesure ne s'appliqueraient que lentement. Un salarié sur cinq devrait en bénéficier. Le coût, supporté par une contribution spécifique des entreprises, est estimé à 500 millions par an en 2020 et 2 milliards en 2030.

5 - L'abaissement du minimum contributif pour valider un trimestre d'activité

Actuellement, pour valider un trimestre, un salarié doit travailler l'équivalent de 200 heures payées au Smic. À partir de 2014, ce seuil serait abaissé à 150 heures au Smic, soit environ 1100 euros par trimestre. Cette mesure bénéficierait à certains apprentis et aux salariés à temps partiel, spécifiquement les femmes. L'ensemble des congés maternité serait également cotisé. Cette mesure, favorable aux pensions de retraite les plus faibles, serait conforme au principe de solidarité.

Bibliographie

- Albouy V., Wanecq T., 2003, « Les inégalités sociales d'accès aux grandes écoles », *Economie et statistiques*, n°361, p. 27-52. http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/es361b.pdf
- Arnold C., Lelièvre M., 2013, Le niveau de vie des personnes âgées de 1996 à 2009 : une progression moyenne en ligne avec celle des personnes d'âge actif mais des situations individuelles et générationnelles plus contrastées, INSEE, 53 p.
http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/REVPMEN13c_D1_niveau.pdf
- Aubert P., Bachelet M., 2012, Disparités de montant de pension et redistribution dans le système de retraite français, 62 p.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=3640
- Blanpain N., 2011, L'espérance de vie s'accroît, les inégalités sociales face à la mort demeurent, *Insee Première*, n°1372,
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1372
- Briard K et alii, 2009, *Carrières incomplètes et retraites*, CEE, n°67. <http://www.jean-jaures.org/Documents-de-reference/Carrieres-incompletes-et-retraites/%28language%29/fre-FR>
- Cambois E., Laborde C., Robine J.-M., 2008, La « double peine » des ouvriers : plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte, *Population et Sociétés*, n°441,
http://www.ined.fr/fichier/t_publication/1341/publi_pdf1_441.pdf
- Cambois E., Barnay T., Robine J.-M., 2010, Espérance de vie, espérance de vie en bonne santé et âges de départ à la retraite : des inégalités selon la profession en France, *Retraite et société*, n°59, p. 194-205. <http://www.cairn.info/revue-retraite-et-societe-2009-3-page-194.htm>
- Chauvel L., 2010, *Le destin des générations*, PUF.
- Duvoux N., Williamson A., 2010, « Universaliser le droit à la retraite. Entretien avec Thomas Piketty », *La Vie des idées*, 12 avril. <http://www.laviedesidees.fr/Universaliser-le-droit-a-la.html>
- Ferrand O., 2010 a, *L'enjeu oublié : les inégalités entre retraités*, 11 juin, Terra Nova / Libération.
- Ferrand O., 2010 b, *Pour un financement équitable entre les générations*, 11 juin, Terra Nova / Libération.
- Lavigne A., 2013, *Économie des retraites*, La Découverte.
- Merle P., 2012, « À qui profitent les dépenses éducatives ? », *La Vie des Idées*,
<http://www.laviedesidees.fr/A-qui-profitent-les-depenses.html>
- Moreau Y., 2013, *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, rapport au premier ministre, juin, 197 p. <http://www.gouvernement.fr/presse/rapport-nos-retraites-demain-equilibre-financier-et-justice>.

Publié dans laviedesidees.fr, le 10 septembre 2013

© laviedesidees.fr