

Retraites: il n'y a pas de contre-réforme possible sans changement profond des politiques économiques

PAR ROMARIC GODIN

ARTICLE PUBLIÉ LE LUNDI 23 DÉCEMBRE 2019



Manifestation parisienne contre la réforme des retraites le 17 décembre 2019. © DR

Comment opposer un contre-projet de réforme des retraites alors que le *statu quo* suppose une baisse du niveau de vie futur des pensionnés ? La réponse à cette question ne peut se limiter à la seule question des retraites. Elle suppose un renversement de l'ordre économique dominant.

Y a-t-il d'autres voies que celles du gouvernement pour les retraites ? Autrement dit : peut-on construire une contre-réforme à celle du gouvernement ? La question n'est pas que technique, elle est d'abord politique. La technique ne sert en réalité qu'à résoudre une équation de base qui repose sur des choix de société. Or ces choix sont moins liés à la retraite elle-même qu'à des politiques économiques plus larges. Décider de donner la priorité à l'équilibre financier ou aux droits à la retraite n'a de signification que si l'on élargit le point de vue. La question de la retraite

n'existe pas en elle-même. Elle est le reflet de choix économiques. Aussi, toute « contre-réforme » ne peut faire l'économie d'une réflexion élargie.



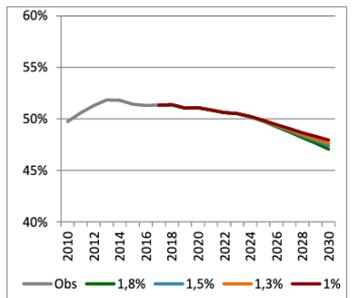
Manifestation parisienne contre la réforme des retraites le 17 décembre 2019. © DR

Un équilibre financier pour des politiques de compétitivité

La situation actuelle illustre avec évidence cette vérité. Depuis 1993, tous les gouvernements ont fait le choix de donner la priorité à l'équilibre financier de moyen terme. Tout le système a été, dès lors, pensé dans ce cadre. Le système français d'une retraite par répartition à « *prestation définie* », autrement dit dans lequel on connaît le mode de calcul de la prestation, est assez mal conçu pour ce type de priorité. Il convient en effet de modifier les règles de calcul et les conditions nécessaires à l'obtention d'une retraite « *à taux plein* ». D'où ces nombreuses réformes depuis plus de 25 ans repoussant la durée de cotisation nécessaire à l'obtention de cette retraite à taux plein (passée de 37 ans et demi en 1993 à 43 ans, prévus pour la génération 1973), mais aussi l'âge légal de départ à la retraite (passé à 62 ans et à 67 ans sans décote pour un taux plein en 2010) ou encore le nombre d'annuités servant de base de calcul (passées pour le régime général de 10 à 25 en 1993).

À long terme, ces réformes successives ont permis de réduire les dépenses liées aux pensions versées, comme le note le Conseil d'orientation des retraites (COR). À moyen terme, la part du PIB consacrée aux pensions devrait du reste demeurer inférieure à ce qu'elle est actuellement. Dans toutes les hypothèses retenues, les dépenses de retraites resteraient inférieures en 2030 aux 14 % du PIB enregistrés en 2018. Cela se fera néanmoins au détriment du niveau de vie des retraités : le rapport entre la pension moyenne et le revenu d'activité va

chuter de 51,4 % en 2018 à 47-48 % en 2030. Mais c'est le prix de la priorité donnée à l'équilibre financier. Que l'on ne s'y trompe pas : 1993, c'est aussi le point de départ des politiques de compétitivité par la baisse du coût du travail. Cette obsession de l'équilibre des retraites vise aussi au financement d'une telle politique.



Taux moyen de remplacement des salaires par les pensions, projections du COR. © COR

Au reste, on ne le rappellera jamais assez, c'est ici le seul intérêt de la réforme par points : ajuster les dépenses liées aux retraites à ces objectifs financiers. En passant à un système à « cotisations définies », il est ainsi possible d'ajuster les prestations « en temps réel » pour maintenir le niveau de dépenses. Et ce sans devoir, comme dans le système à prestations définies actuel, en passer par une réforme qui remette en cause le contrat de base, conduisant à un débat politique et donc à une résistance syndicale. C'est un système en « pilotage automatique » et c'est pour cela que le gouvernement, qui fait du maintien de l'équilibre financier par les dépenses sa priorité, y est tant attaché. En soi, un tel système pourrait aussi, en théorie, agir de la même façon en faveur du maintien du niveau de vie des retraités... si l'on se débarrasse de l'objectif central et prioritaire de l'équilibre du système. La porte-parole du gouvernement, Sibeth Ndiaye, a ainsi reconnu le 17 décembre que l'objectif de la réforme de la retraite par points était un régime qui « s'auto-équilibre ». Et rien n'est plus évident : si l'objectif est le maintien des prestations et non la gestion par les coûts, le système actuel est incontestablement plus efficace.

Cette question de l'équilibre financier, agitée en permanence comme un chiffon rouge par les néolibéraux, est cependant à double tranchant. Cet

équilibre n'est pas par nature, et c'est ce que défendent aujourd'hui plusieurs syndicats et partis de gauche, un obstacle à de meilleures prestations. Pour une raison simple : si l'on décide de prioriser le niveau de vie des retraités, et donc de dépenser davantage, il suffirait d'augmenter les recettes en proportion pour maintenir l'équilibre. Mais dans ce cas, la priorité, le point de départ, n'est plus l'équilibre, ce sont les prestations. La voie choisie aujourd'hui est précisément inverse : on baisse les recettes, notamment par des exonérations de cotisations et par la baisse de l'emploi public, pour financer une politique de réduction du coût du travail, et on crée donc un déficit alors même que les dépenses sont sous contrôle. Le COR l'a confirmé : le déficit annoncé pour 2030 (de 0,3 % à 0,7 % du PIB) est causé par un manque de recettes.

Dès lors, faire encore pression sur les dépenses pour compenser revient à financer les politiques économiques de compétitivité, présentes et futures, par de nouvelles baisses du niveau de vie des retraités. Là encore, on le voit, la question de l'équilibre financier n'est qu'un paravent de politiques plus larges. On comprend alors pourquoi on fait mine d'oublier ce détail que le déficit est un déficit de ressources : c'est qu'il met en avant l'échec patent des politiques économiques défendues depuis trois décennies. Car les baisses de cotisations ont une fonction, celle de créer des emplois qui viendraient, en retour, participer au financement des retraites. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'en 1994, la loi Veil avait instauré la compensation des baisses de cotisations. Ce que le système de sécurité sociale perdait d'un côté, l'État devait le récupérer de l'autre par la hausse de l'emploi et de la consommation et donc pouvait le reverser. Sauf que ce pari n'a pas fonctionné : ces politiques ont creusé les déficits publics et l'on demande donc aux comptes sociaux d'ajuster cet échec. La politique actuelle, qui sous-tend la réforme, est bien celle d'une fuite en avant plus qu'une politique « rationnelle ».

Des alternatives dans l'équilibre financier ?

Une des voies alternatives serait alors logiquement de cesser ce financement de la politique de l'offre par les retraites. Pour cela, il faut prendre acte du

fait que ces politiques de baisse du coût du travail ont échoué et donc cesser de donner la priorité aux politiques de compétitivité. Cela suppose d'abord de ne plus financer les baisses de cotisations par le déficit de la Sécurité sociale, mais c'est ici une position minimale qui ne permettra pas de réduire l'ensemble du déficit prévu et encore moins d'ajouter de nouveaux droits ou de réaliser un régime universel par le haut. Pour financer intégralement une politique d'équilibre entre les niveaux de vie des actifs et des retraités, plus généreuse que celle d'aujourd'hui, il faudra ainsi trouver de nouvelles ressources. Le simple maintien de la pension moyenne au niveau du salaire moyen au lieu de son indexation sur l'inflation aurait nécessité un effort pouvant aller jusqu'à 4 points de PIB en plus en 2030, selon le COR.

C'est principalement sur ce point que se concentrent les propositions venues de la gauche. **L'une d'entre elles, issue de l'institut de réflexion Intérêt général, proche de La France insoumise**, propose de maintenir une « *égalité moyenne de niveau de vie entre actifs et retraités* » avec un départ possible dès 60 ans et 40 annuités de cotisations. Ces choix impliquent, précise le projet, « *une solidarité accrue entre actifs et retraités* » qui se traduit par une augmentation du taux de cotisation retraite jusqu'à 35 % (contre 29 % aujourd'hui). Ce trajet de hausse permettrait de financer des dépenses de retraites s'élevant à 16 % du PIB. Cette option est la plus respectueuse de ce qu'est la Sécurité sociale historiquement : elle permet de sanctuariser un financement qui ne dépend pas de l'impôt et de renforcer le caractère de « *salaire socialisé* » que sont les cotisations.

Mais cette hausse pose également des difficultés. La hausse du taux de cotisation représente une baisse du salaire net pour les salariés. Cette perte est-elle acceptable ? C'est peu probable, notamment pour les salariés les moins bien payés. C'est pourquoi il est sans doute nécessaire de moduler cet effort. Le premier élément est la modulation de la contribution des plus riches. La réforme du gouvernement réduit fortement la participation des plus riches en abaissant le seuil de cotisation contributive de 27 000 à 10 000 euros par mois. La solution pourrait être au contraire de

relever ce seuil, tout en renforçant la dégressivité du taux de liquidation. Cela permettrait de maintenir un équilibre entre acceptation de l'impôt et solidarité. Une autre piste, complémentaire de la précédente, qui modifierait la tradition de la Sécurité sociale, serait de mettre en place une progressivité des cotisations (ou de la CSG) sur le modèle de l'impôt sur le revenu. Les plus pauvres contribueraient moins, mais toucheraient davantage. Dans ce cas, chacun contribuerait à la mesure de ces moyens et recevrait à la mesure de ses besoins. Ces derniers étant évidemment plafonnés pour les plus riches. Cela permettrait de compenser le recul de la progressivité générale de l'impôt en France et de faire accepter par les plus modestes la hausse des cotisations.

Sur la part patronale, il est aussi possible de moduler. **C'est ce que propose un appel à « une réforme de progrès social » soutenue par plusieurs personnalités de gauche comme Frédéric Boccara et Denis Durand, membres du PCF.** Le taux de cotisation patronale pourrait être modulé en fonction de certains objectifs fixés par le pouvoir politique : développement de l'emploi, des salaires et des qualifications. Leur idée est de ne pas avoir un « *jeu à somme nulle* » mais au contraire une incitation à développer l'emploi salarié et donc la base des cotisations. Dans cette logique, on pourrait aller plus loin en élargissant ces critères à d'autres éléments du bien commun ou à des objectifs économiques comme l'innovation ou l'écologie.

Pour compenser le choc de la hausse des cotisations pour les plus pauvres, il est aussi possible d'avoir recours à des financements externes. Finalement, l'État pourrait entièrement inverser la politique actuelle. Plutôt que de compenser des exonérations de cotisations patronales, il compenserait des exonérations « solidaires » de cotisations pour les plus fragiles. Et les financerait par des ressources fiscales dédiées. On peut évidemment évoquer le rétablissement de l'ISF, dont **une étude de l'Insee publiée le 18 décembre** a montré qu'il avait permis de distribuer 3,4 milliards d'euros à 344 000 ménages, ce qui serait un premier pas. L'alignement de la fiscalité des revenus du capital et du travail aussi avec

l'abolition du prélèvement forfaitaire unique (*flat tax*) est une autre piste. On peut songer également à de nouvelles taxes, comme une spéciale sur le secteur financier, **comme l'avait envisagé le gouvernement socialiste espagnol cet été.**

Quoi qu'il en soit, on constate immédiatement qu'une politique de retraite plus généreuse dans le maintien de l'équilibre financier revient à modifier considérablement les fondements de la politique économique actuelle. Au reste, la clé d'un financement autonome et accepté du système de retraites, c'est le partage de la valeur ajoutée. L'institut Intérêt général a d'ailleurs établi sa projection de hausse des cotisations dans le cadre d'une stabilité de ce partage entre capital et travail. Or, pour renforcer les ressources du système, il faut que la part du travail dans ce partage progresse puisque la base des cotisations réside précisément dans le salaire.

Pour cela, il faut des réformes structurelles visant non plus à affaiblir le travail dans son conflit avec le capital, mais au contraire à le renforcer. Il faut donc prôner la négociation collective, protéger et élargir l'action syndicale, réduire la précarisation, abolir la substitution du travail salarié par un faux auto-entrepreneuriat, obliger à une égalisation immédiate des salaires entre hommes et femmes et en finir avec la division anarchique et inéquitable du travail par le temps partiel... Bref, il faut aller à rebours des politiques menées depuis 30 ans. Et il n'y aurait, au reste, rien d'étonnant à cela : le problème des retraites n'est en réalité que le miroir de l'échec de cette politique en faveur du capital.

Ignorer le déficit pour dépasser la question des retraites ?

Globalement, on perçoit donc bien que l'enjeu n'est pas propre à la question des retraites. Il suppose de faire le bilan de faillite des politiques néolibérales et de leur opposer une politique économique nouvelle. Mais alors, c'est bien cette obsession de l'équilibre financier du système qui doit aussi se poser. Très significativement, les contre-réformes venant de la gauche prétendent relever le défi de cet équilibre au nom de la « *bonne gestion* ». Mais c'est accepter le

piège tendu par l'adversaire, qui n'aura de cesse de hurler à la hausse des impôts ou à la ruine d'une compétitivité que sa propre politique vient pourtant de détruire.

En réalité, le déficit éventuel du système des retraites ne peut être isolé. Il n'existe aucune obligation d'aucune sorte à un équilibre de l'assurance-vieillesse précisément. En tout cas nulle autre que celle que l'on se donne volontairement. Et puisque les besoins réels dans le domaine des retraites vont augmenter, ces déficits futurs auraient même tendance à se justifier pleinement au regard des besoins sociaux.

On pourrait donc assumer parfaitement ces déficits. Les arguments qui s'y opposent sont, en réalité, faibles. Celui de la « *dette-que-devront-payer-nos-enfants* » est évidemment risible à plusieurs titres. D'abord parce que la dette publique est « roulée » : pour la rembourser, on s'endette à nouveau. Ce que l'on paie, ce sont les intérêts. La grande chance du moment, ce sont les taux bas qui permettent de se prémunir à très long terme de ce coût. Au 19 décembre, le taux français annuel à 30 ans était de 0,79 %, un taux qui sera vraisemblablement payé par la seule inflation et qui permet de mettre une génération à l'abri. Sur 10 ans, ce taux était de 0,1 %... Bref, s'endetter ne met guère nos enfants dans la difficulté. Mais peut-on en dire autant d'un système de retraite équilibré qui baisse le niveau de vie des pensionnés ou qui augmente drastiquement les cotisations ? En termes de cohésion sociale et de stabilité politique, rien n'est moins sûr.

Si l'on ne devait donner qu'un exemple de l'absurdité de ce choix de l'équilibre, ce serait l'Allemagne, pays qui, précisément, dispose d'une retraite à points (plus complexe néanmoins que celle proposée par le gouvernement). L'obsession de la compétitivité a mené non seulement à un report progressif de 65 à 67 ans de l'âge légal de départ à la retraite jusqu'en 2030, mais aussi à une baisse du taux de cotisation. À cela s'est ajoutée une dérégulation du marché du travail qui a permis de maintenir dans l'emploi les personnes âgées dans des conditions de faible rémunération. Et le résultat est décrit avec précision par cette étude de l'institut DIW : une explosion du taux de pauvreté des

personnes âgées. Même avec la réforme de la pension minimale qui vient d'être instaurée, ce taux passerait de 16,8 % aujourd'hui à 21,6 % en 2039. Autrement dit, les futures générations d'Allemands seront en partie libérées de la dette, mais elles auront payé cette libération par une pauvreté accrue... Étrange choix.

L'argument vaguement inspiré de la « *neutralité ricardienne* » voulant que les déficits prévus conduiront à des hausses d'impôt qui provoqueront une baisse de la demande est très contestable. En Allemagne, **la baisse des déficits s'est par exemple accompagnée d'une forte hausse du taux d'épargne**. En France, il a eu plutôt tendance à baisser... Par ailleurs, le déficit visera ici précisément à empêcher un brutal ajustement fiscal ou des cotisations. Et il le fera à un coût faible, compte tenu du faible loyer de l'argent. En réalité, l'exigence de l'équilibre est bien ce qui risque de provoquer des comportements d'épargne dont l'économie n'a guère besoin aujourd'hui (et c'est bien pourquoi les taux sont bas).

Enfin, ce déficit des retraites n'est pas un tout isolé. Il peut fort bien être financé de l'extérieur, par une remise à plat des dépenses publiques au regard des orientations du gouvernement. Aujourd'hui, le premier poids du déficit public, ce sont les dépenses directes ou indirectes de subvention du secteur privé. Or les effets de ces subventions sont surestimés. On se souvient du CICE, transformé cette année en baisse de cotisations, et de son impact faible, voire inexistant, sur l'emploi. L'ensemble des baisses de cotisations compensées par l'État représente une cinquantaine de milliards. La fin de ces baisses libèrera donc autant pour le budget de l'État, tout en réduisant la « *trappe à bas salaires* » dans laquelle ces dispositifs menacent d'entraîner la France, alors même qu'il faut que sa production monte en gamme pour gagner en compétitivité. Par ailleurs, **selon une étude de l'IGF demandée par le gouvernement**, 19 à 21 milliards d'euros de dépenses sont défavorables à l'environnement, dont 15 milliards d'euros sont des niches fiscales. On pourrait alors, dans le cadre d'un budget « vert », réduire ces dépenses au niveau du

déficit des retraites. On protégerait alors doublement les générations futures : en favorisant l'écologie et la redistribution.

Certes, l'argument de retour est connu : la fuite des capitaux et la « *grève du capital* », autrement dit l'utilisation de la fameuse « *armée industrielle de réserve* » pour faire pression. Il ne doit pas être négligé. Mais il doit, au contraire, inciter effectivement à repenser entièrement le système économique en réduisant précisément la dépendance à ces choix du capital. Un dispositif comme la garantie publique de l'emploi permettrait utilement de désarmer ce moyen de pression (*lire cet article précisant ce dispositif*). Il rendrait, au reste, immédiatement inutiles les dispositifs de soutien public à l'emploi et permettrait de redessiner entièrement le budget de l'État en le purgeant de ce poids immense, tout en augmentant automatiquement le volume des cotisations.

Dans un contexte où l'investissement privé peine aujourd'hui à prendre en compte les priorités sociales et environnementales, une nouvelle politique économique d'investissements publics favorisant l'emploi viendrait aussi apporter un contrepoint utile. Dans ce cadre, un changement complet de pensée du financement public, comme l'y invite la théorie moderne de la monnaie (MMT en anglais), pour laquelle aucun des besoins essentiels d'une communauté ne doit manquer de financement, devient indispensable (*lire dans cet article une présentation de cette théorie qui a les faveurs de l'aile gauche du parti démocrate étasunien*).

Il semble, du reste, que l'on ne pourra pas faire l'économie d'un tel changement radical, celui qui appuierait un vrai *Green New Deal* et que nous avons rapidement présenté **dans cet article**. Pour une raison simple : le vieillissement de la population est un défi qui prendra place dans le cadre d'un réchauffement climatique hautement dangereux. Il faut donc nécessairement penser toute réforme des retraites dans une optique écologique, autrement dit, comme le **rappelle utilement l'économiste Jean Gadrey dans un billet récent**, en dehors du cadre de la croissance du PIB. Dès lors, les prolégomènes

à toute réforme des retraites futures devraient être la construction d'une économie post-extractiviste fondée sur un autre critère que la croissance. On ne doit plus partir de ce que le financement permet, mais de ce que la préservation de l'humanité dans toute sa dignité permet. La question n'est plus alors la retraite en elle-même, mais ce que la retraite induit en termes de consommation.

Une contre-réforme des retraites n'a donc pas de sens en soi. Elle ne peut être qu'un simple chapitre dans une redéfinition de l'ordre économique où la définition

démocratique des besoins est centrale et s'accompagne des moyens de les satisfaire. En partant de ce débat-là, on n'aura aucune difficulté à sortir du carcan actuel et des débats byzantins sur les modalités de la retraite. La contestation de cette réforme des retraites pourrait alors s'élargir et donner lieu à beaucoup mieux qu'à des contre-réformes : un véritable contre-projet de société.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Direction éditoriale : Carine Fouteau et Stéphane Alliès

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, François Vitrani. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart, Société des salariés de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.