

Note sur le financement de la réforme des retraites

I / Chiffrage du projet du gouvernement

(source : <http://www.retraites2010.fr/>)

Avec le projet du gouvernement, le rééquilibrage des régimes de retraites se traduit ainsi (les différentes lignes sont décrites ci-dessous) :

	TOUS REGIMES en Mds Euros	2010	2011	2015	2018	2020
(1)	<i>solde annuel avant réforme</i>	-32,3	-35,1	-39,4	-42,3	-45,0
(2)	impact annuel mesure d'âge	0,0	1,7	9,5	18,6	20,2
(3)	effort Etat net	15,6	15,6	15,6	15,6	15,6
(4)	basculement Unedic	0,0	0,0	0,4	1,0	1,4
(5)	mesures recette	0,0	3,7	4,1	4,4	4,6
(6)	mesures "positives"	-0,1	-0,1	-0,8	-1,3	-1,6
(7)	mesures convergence public/privé	0,0	0,4	2,7	4,0	4,9
	<i>solde annuel après réforme</i>	-16,8	-13,7	-7,8	0,0	0,1

(1) Le COR a établi trois scénarios de croissance plus ou moins optimistes. Les valeurs du déficit retenues ici sont celles calculées par le COR sous l'hypothèse intermédiaire (scénario B).

(2) A terme, une petite moitié du déficit environ est comblée par le report progressif des âges légaux à 62 et 67 ans.

(3) L'équilibre du régime des pensions des fonctionnaires d'Etat était jusque-là arbitrairement préservé par l'ajustement ad hoc du taux de contribution de l'Etat employeur, passé de 50% environ en 2000 à 62% en 2010 (à comparer aux 16 % environ que paient les employeurs privés)¹. Cet accroissement du taux correspond à un effort net de l'Etat en 2010 en augmentation de 15,6 Mds d'euros par rapport à 2000.

Les projections du COR reposent sur l'hypothèse d'un taux de contribution de l'Etat employeur maintenu à son niveau de 2000. Le Gouvernement, lui, se fixe l'objectif de geler

¹ Voir la note consacrée à ce point précis.

cette contribution à son niveau actuel. D'un point de vue comptable, il peut donc porter ces 15,6 Mds en déduction du déficit calculé par le COR.

Le Gouvernement choisit donc arbitrairement un niveau de référence pour l'effort de l'Etat employeur différent de celui du COR. Ces 15,6 Mds ne constituent pas une recette propre à la réforme du régime des retraites : ils pèsent sur le déficit général de l'Etat, comme le relève dans son rapport la Commission des finances (Ch. Prem. § I.B.3). En séance le 13 octobre, Eric Woerth a expliqué que la seule alternative à cette imputation de 15,6 Mds supplémentaires au budget général de l'Etat serait l'augmentation des cotisations des fonctionnaires ou la baisse de leurs pensions – ignorant totalement les leviers fiscaux.

Inversement, on ne peut pas considérer que le financement de la fonction publique d'Etat devrait être exclu de ce chiffrage, dans la mesure où la réforme concerne l'ensemble des régimes et où il y figure notamment les économies résultant de la convergence public/privé.

A long terme, le Gouvernement table sur une hypothétique décroissance de cet effort de l'Etat, du fait du transfert d'une partie de la fonction publique d'Etat en direction des collectivités territoriales.

(4) S'appuyant sur une hypothèse d'amélioration de la conjoncture économique, le Gouvernement propose de transférer progressivement une partie des cotisations de l'assurance chômage vers l'assurance vieillesse.

Toutefois, la pertinence de l'hypothèse économique sous-jacente est jugée sujette à caution par nombre d'acteurs, y compris parmi ceux peu suspects d'hostilité de principe au projet gouvernemental (par ex. le MEDEF ou les rapporteurs Vasselle et Jégou).

(5) Le Gouvernement propose de taxer les hauts revenus (impôt sur le revenu, retraites-chapeaux et stock-options : 0,6 Mds en 2020), les revenus du capital (plus-values et dividendes : 1,3 Mds en 2020) et les entreprises (annualisation des allègements de charges sociales : 2,7 Mds en 2020). Ces recettes représentent à terme environ 10% du déficit, les entreprises en supportant plus de la moitié.

(6) Les mesures "positives", selon la terminologie du Gouvernement, sont des mesures de solidarité (notamment la prise en compte de certaines carrières longues et de la pénibilité) qui viennent s'ajouter au déficit et s'inscrivent donc en négatif dans le tableau.

(7) Le taux de cotisation salariale acquitté par les fonctionnaires sera progressivement porté de 7,85 % aujourd'hui à 10,55 % en 2020 pour s'aligner sur celui du secteur privé.

II / Chiffrage du projet des Verts

(sources : présentation de la Commission économique et motion du CNIR du 19 juin 2010)

Les seuls chiffres disponibles concernent l'année 2020 (les différentes lignes sont décrites ci-dessous) :

	TOUS REGIMES en Mds Euros	2020
(1)	<i>solde annuel avant réforme</i>	-49,0
(2)	taxation capital	24,8
(3)	suppression niches	8
(4)	augmentation cotisations	9,4
(5)	retraite progressive	4,1
	<i>solde annuel après réforme</i>	-2,7
(6)	effort net de l'Etat	15,6
	<i>solde annuel après réforme avec l'effort de l'Etat</i>	12,9

(1) La valeur retenue pour le déficit est celle établie par le COR sous l'hypothèse économique la plus pessimiste (scénario C).

Les Verts s'appuient sur le scénario économique le plus défavorable (C), là où le Gouvernement privilégie le scénario intermédiaire (B). Afin d'éviter que la réforme ne repose sur des hypothèses trop hasardeuses, les Verts proposent d'ailleurs d'inscrire dans la loi les principes qui permettraient d'assurer un rééquilibrage équitable du régime dans le cas où l'hypothèse économique finalement retenue ne se réaliserait pas.

(2) La taxation des revenus du capital comprend un écrêtement des niches fiscales des entreprises (2,3 Mds), une contribution de 12% sur les dividendes (11,7 Mds), une contribution de 15% sur les stock-options (0,3 Mds), un doublement du taux de la CSG à 16,4% sur les revenus du patrimoine hors dividendes (8,2 Mds) et une abrogation des baisses des droits de succession décidées sous la mandature Sarkozy (2,3 Mds).

(3) La suppression de niches sociales et fiscales se traduit par une division par deux des exonérations des contributions retraites sur les bas salaires avec mise sous conditions de leur attribution (5 Mds), une abrogation des exonérations sur les heures supplémentaires (1,4 Mds), une augmentation des prélèvements sociaux sur l'intéressement (0,9 Mds) et une augmentation des prélèvements sociaux sur l'épargne retraite entreprise (0,7 Mds).

(4) L'augmentation des cotisations retraite se fera progressivement à hauteur d'un point en 10 ans, soit en moyenne un dixième de point par an.

(5) La retraite progressive vise à inciter à poursuivre une activité à temps partiel couplée avec le tutorat d'un jeune embauché. Il en est espéré une augmentation de 6 mois de la durée d'activité effective sur les 10 ans à venir.

(6) On peut remarquer que le solde après réforme est encore négatif en 2020. D'abord, les Verts s'appuient sur un scénario économique plus défavorable que le Gouvernement. Mais surtout, le projet des Verts ne reprend pas à son compte la volonté du Gouvernement de geler l'effort de l'Etat employeur à son niveau de 2010. Pour comparer les soldes après réforme des deux projets, il faudrait donc ajouter au chiffre des Verts les 15,6 Mds d'euros correspondant à l'effort de l'Etat comptabilisé par le Gouvernement, ce qui donne finalement un solde net de 12,9 Mds d'euros.

Commentaires généraux :

Les lignes (2) et (3) du projet des Verts sont des mesures fiscales (représentant 32,8 Mds) et correspondent à la ligne (5) du projet gouvernemental (représentant 4,6 Mds). La ligne (4) des Verts consiste en une augmentation progressive d'un point du taux de cotisation et correspond partiellement à la ligne (7) du Gouvernement, qui propose une augmentation progressive d'environ trois points du taux de cotisation des fonctionnaires.

Le projet des Verts n'est pas exhaustivement chiffré. En effet, un certain nombre de mesures de justice, comme l'augmentation du minimum vieillesse, la prise en compte de la pénibilité ou les mesures d'équité entre hommes et femmes ne sont pas précisément évaluées, alors que le Gouvernement chiffre ses mesures "positives" à 1,6 Mds dans sa ligne (6). Toutefois, le volume des financements proposés dégage une marge suffisamment substantielle par rapport au projet gouvernemental pour en permettre une prise en charge confortable : les Verts peuvent y consacrer 12,8 Mds (12,9 – 0,1) de plus que le Gouvernement.

III/ Le projet du Parti Socialiste

(source : <http://www.parti-socialiste.fr/retraites>)

Les chiffres disponibles concernent l'année 2025 (les différentes lignes sont décrites ci-dessous), *il faut donc en tenir compte pour les comparaisons* :

	TOUS REGIMES en Mds Euros	2025
(1)	<i>solde annuel avant réforme</i>	-45,0
(2)	taxation capital	25
(3)	augmentation cotisations	12
(4)	emploi des seniors	6
(5)	retraite choisie	7,5
(6)	pénibilité	-5
	<i>solde annuel après réforme</i>	0,5
(7)	effort net de l'Etat	15,6
	<i>solde annuel après réforme avec l'effort de l'Etat</i>	16,1

(1) Pour établir la valeur du déficit, le PS s'appuie sur le scénario A du COR – le plus optimiste.

(2) La mise à contribution des revenus du capital et de l'intéressement se déclinent en quatre mesures : une majoration de 5% à 38% des prélèvements sociaux sur les bonus et les stock-options (2 Mds, cf. note spécifique) ; un relèvement de 4% à 20% du « forfait social » appliqué à l'intéressement et à la participation (3 Mds) ; l'application de la CSG sur les revenus du capital actuellement exonérés (en maintenant l'exonération sur les livrets d'épargne et les plus-values sur la résidence principale) et la remise en cause de la défiscalisation des plus-values sur les cessions de filiales (7 Mds) ; une augmentation de 1,5% à 2,2% (en exonérant les petites entreprises) de la contribution sur la valeur ajoutée, instaurée à la suite de la suppression de la taxe professionnelle (7 Mds). Ces quatre mesures permettraient ainsi de mobiliser autour de 19 milliards en 2010, ce qui représente, compte tenu de l'hypothèse de croissance, autour de **25 milliards en 2025**.

(3) L'augmentation des cotisations retraite se fera progressivement, de 2012 à 2021, à hauteur d'un point en 10 ans, soit en moyenne un dixième de point par an.

(4) Le PS vise le retour à l'emploi progressif de 800 000 seniors en 10 ans, soit une augmentation de 10 points en 10 ans, permettant de générer en fin de parcours entre 15 et 20 Mds d'économies pour les finances publiques dont un gain d'environ 10 Mds pour les comptes sociaux, dont 6 Mds pour les retraites. Cinq mesures sont envisagées pour cela : engager l'accompagnement des salariés tout au long de leur vie professionnelle avec un rendez-vous tous les 2 ou 3 ans pour tous les salariés dès 45 ans ; rendre obligatoire la négociation triennale de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les entreprises de plus de 300 salariés ; généraliser les dispositifs de tutorat ou binômat en entreprise, favoriser les départs en retraite progressive, aménager les conditions de travail des

plus de 55 ans en limitant ou supprimant le travail de nuit et les tâches physiques, en augmentant les temps de pause ; engager ces changements par un mécanisme de bonus-malus, par exemple la modulation de 1 point de cotisation patronale en fonction de la part de seniors parmi les salariés ; fixer à Pôle emploi des objectifs chiffrés par bassin d'emploi de retour à l'emploi.

(5) Il s'agit d'inciter ceux qui le peuvent et le souhaitent à travailler plus longtemps, par un mécanisme de surcote. Le PS en attend en 2025 une économie pour les régimes de retraite comprise entre 5 et 10 Mds. On a retenu ici la valeur moyenne de 7,5 Mds.

(6) 5 Mds sont consacrés au financement de la pénibilité et à la revalorisation des petites retraites.

(7) Comme pour les Verts, il faut ici ajouter les 15,6 Mds d'euros correspondant à l'effort de l'Etat comptabilisé par le Gouvernement.

Commentaires généraux :

Le PS propose en outre d'alimenter de manière régulière le Fonds de Réserve des Retraites, actuellement pourvu de 32 Mds, en lui affectant le montant d'une surtaxe de 15% de l'impôt sur les sociétés acquittée par les banques, soit environ 3 Mds par an. Avec un rendement de 4%, cela permettra au Fonds de Réserve de disposer de 140 milliards d'euros en 2025.

Les chiffrages des Verts et du PS sont assez similaires. Pour les comparer, il faut d'abord tenir compte du fait que les socialistes retiennent le scénario le plus optimiste (A) et les Verts le plus pessimiste (C). De plus, les données présentées ici concernent l'année 2020 pour les Verts, et l'année 2025 pour le PS. (Se situer à plus long terme est plus favorable, car les mesures progressives prennent davantage d'ampleur et les bénéfices espérés des hypothèses économiques optimistes sont plus importants.)

Les recettes provenant de la taxation du capital (environ 25 Mds) et de l'augmentation des cotisations (environ 10 Mds) sont du même ordre dans les deux projets. Les Verts y ajoutent 8 Mds de suppression de niches. Le PS chiffre les gains attendus de l'amélioration de l'emploi des seniors et de la retraite choisie à 13,5 Mds, tandis que les Verts n'attendent que 4 Mds de ce genre de mesures.