

## Retraites : pourquoi réformer est si difficile

Les gouvernements français se heurtent successivement à la difficulté de réformer le système des retraites. Lors d'un colloque, des experts ont mis en lumière plusieurs écueils et esquissé les pistes pour s'y prendre autrement. Il examinent aussi les solutions choisies par les autres pays européens.



Dans d'autres pays du Vieux Continent la méthode pour réformer les retraites consiste à se donner rendez-vous tous les 3 ou 5 ans pour faire évoluer le système. (Shutterstock)

La réforme des retraites devait aux yeux du gouvernement remplir deux objectifs principaux : rendre le système plus juste et le simplifier. Les nouvelles règles du jeu, en vigueur depuis septembre, semblent plutôt se caractériser par un regain de complexité, aux dires des experts. De quoi brouiller encore plus les cartes pour les [Français qui restent toujours fermement opposés au report de l'âge légal à 64 ans](#), comme le montre un récent sondage réalisé par Odoxa, et dévoilé le 3 octobre, au cours d'un colloque organisé par Groupama et Sapiendo.

Lors de ces troisièmes « rencontres sur les retraites » qui se sont déroulées à la maison de la Chimie à Paris, les intervenants ont livré sans concession leur regard sur cette réforme née dans la douleur. Des difficultés qu'ils relient à une série de « péchés originels ».

### Le critère des déficits : un chiffrage aléatoire

Le premier écueil tiendrait - dès l'origine - à la prise en compte des déficits comme critère principal pour justifier la réforme. S'ils sont bien réels, leur chiffrage fait régulièrement débat car cela dépend fortement des hypothèses macroéconomiques retenues. Le constat de départ de l'exécutif comporterait ainsi le risque de ne pas être le bon ou d'être rapidement dépassé, sachant que l'on s'attaque à une matière en perpétuel mouvement (croissance, taux de chômage, démographie etc).

Autour de la table, l'experte Monika Queisser a pris le soin de préciser qu'elle s'exprimait sous sa « casquette » de cheffe de la division des politiques sociales à l'OCDE, et non pas en tant que membre de l'éminent Conseil d'Orientation des retraites (COR) dont elle fait partie.

« A l'OCDE on n'utilise jamais le déficit comme un argument pour les réformes des retraites. Nous regardons plutôt la part des dépenses dans le PIB », a-t-elle expliqué, et la France figure parmi les pays qui dépensent le plus avec 14 % du PIB pour ses retraites. Seuls l'Italie et la Grèce sont plus prodigues. « C'est autant d'argent en moins qui sera consacré à l'éducation, à la santé ou aux infrastructures mais c'est un choix politique », résume l'experte de l'OCDE.

« La notion d'un déficit des retraites c'est quelque chose de compliqué à comprendre et d'assez relatif. Personnellement, je ne pense que cela ne nous emmène pas très loin. J'entends qu'en France il serait impossible pour les gens de comprendre pourquoi il faut réformer sans parler de déficit, mais c'est quoi le déficit ? », s'interroge Monika Queisser. Elle cite l'exemple allemand où « l'on ne parle jamais de déficit. C'est l'Etat qui finance le système privé et les fonctionnaires à hauteur de 100 milliards d'euros par an. Cela fait partie des choses qu'il faut payer ! », explique-t-elle.

Valérie Batigne présidente de **Sapiendo Retraite** considère que l'on fait ici face à « un péché originel ». « On est parti du déficit, un concept difficile à cerner et très variable selon hypothèses prises en compte », pointe la spécialiste. « En France, il est quasiment impossible de calculer le déficit de notre système de retraite, donc on attend les rapports du COR. C'est devenu un oracle ! ».

Pour s'en convaincre, il suffit de voir à quel point les observateurs ont du mal à interpréter les projections de cet organe indépendant, à chaque publication de son rapport très attendu, qui fait plusieurs centaines de pages, et mouline des dizaines d'hypothèses.

« Le COR parle de déficit conventionnel. Cette convention correspond à une vision du déficit. Aucune de ces visions d'ailleurs n'inclut le déficit de la fonction publique d'Etat - qui est considéré par hypothèse égal à zéro, alors qu'il concentre le déficit démographique », relève Valérie Batigne. D'après elle, seul cet indicateur du « déficit démographique » est en mesure de faire consensus. Et d'ajouter : « Il est beaucoup plus facile de compter les Français que de compter les déficits dans notre système ».

Les statistiques de l'**Insee** montrent qu'à horizon 2040, le système de protection sociale va faire face à un choc démographique lié au vieillissement de la population, avec une baisse du nombre de cotisants pour une augmentation considérable du nombre de bénéficiaires. D'ici 17 ans, [le nombre de personnes âgées de 65 ans va augmenter de 33 % par rapport à aujourd'hui](#) (passant de 14,3 millions à 19 millions), tandis que le nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans devrait rester stable (autour de 18 millions), remarque Sapiendo dans une étude publiée en avril.

Par ailleurs, Valérie Batigne considère que la complexité accrue de la réforme serait liée à « des objectifs contradictoires ». Le premier objectif était d'assurer la pérennité financière du système par répartition, ce qui s'est traduit par un durcissement des règles avec le report de l'âge légal de départ de 62 à 64 ans. « Comme il y a eu une opposition, on a en quelque sorte adouci la sévérité. Cela donne des objectifs dans tous les sens avec un principe et de multiples exceptions (NDRL : entraînant des départs anticipés) dans la moitié des cas. »

Et de conclure : « si l'on a pas osé assumer l'objectif de pérennité financière, c'est parce qu'il n'y a pas eu de consensus sur le diagnostic de départ qui était que notre système est déficitaire ».

Les experts identifient aussi un autre péril. Ils évoquent la gestion systématique des réformes des retraites par la « mise en crise » du système et par « l'hypertrophie ». C'est le constat de Bruno Palier, politologue au Centre d'études européennes et de

politique comparée (CEE) de Sciences Po et spécialiste des réformes des retraites.

Il regrette que l'on entende toujours la même petite musique : « C'est très grave. Il y a du déficit et il faut réformer sinon tout va s'écrouler ! Ce n'est pas la meilleure façon de convaincre et de prendre le temps de faire les choses, et c'est typiquement la méthode en France ».

## Les autres modèles européens

D'autres modèles existent ailleurs en Europe pour faire évoluer les retraites à l'image de la Suède ou de l'Allemagne. Bruno Palier parle de « pilotage automatique » avec les risques que cela comporte aussi. Il s'agit d'indexer le montant des retraites sur différentes variables (démographie, croissance etc). « En période de récession en 2009 et 2010, les retraites ont baissé en Suède parce que les ressources ont baissé, et c'était prévu dans l'équation. C'est passé plus ou moins bien auprès de l'opinion », admet Bruno Palier.

La troisième voie est plus consensuelle. La méthode expérimentée dans plusieurs pays du Vieux Continent est celle d'un « pilotage politique » qui consiste à se donner rendez-vous à intervalle régulier, sur le modèle de renégociation de la [convention Unédic sur l'assurance-chômage](#) en France par exemple.

« Vous ne le savez peut-être pas mais en Belgique, une réforme des retraites est en cours (NDRL : elle [a donné du fil à retordre au gouvernement belge](#)) tout comme aux Pays-Bas. Les discussions ont lieu tous les 3 ou 5 ans. C'est quelque chose de parfaitement normal et intégré, et les acteurs s'y remettent », analyse Bruno Palier.

Une telle clause de revoyure était prévue en France par la réforme Fillon de 2003. Elle prévoyait un rendez-vous tous les 5 ans, rappelle le politiste. « On a fait un seul rendez-vous, celui de 2008 et après on a oublié », regrette-t-il.

« Il faut habituer les populations à un processus constant de réforme », appuie Monika Queisser tout en jugeant qu'il ne faut pas être « trop optimiste non plus ». Elle donne l'exemple de la Suisse où ces 15 dernières années de multiples adaptations du système des retraite ont eu lieu sans embûche, en passant par le biais de référendum. Les Suisses « ont toujours voté pour, et là plus rien ne passe ». L'environnement économique moins favorable semble avoir rebattu les cartes.

> **Immobilier, assurance-vie, impôts, retraites...** pour retrouver toute l'actualité patrimoine, abonnez-vous à notre newsletter > [S'inscrire](#)

Krystele Tachdjian

## Quelles clés pour s'adapter dans un environnement complexe ?

Comment réagir face aux défis de la transition énergétique ? Comment se positionner dans un environnement économique et politique instable ? Comment exploiter au mieux les opportunités d'innovation dans chaque secteur ? Au quotidien, à travers nos décryptages, enquêtes, chroniques, revues de presses internationales et éditos, nous accompagnons nos abonnés en leur donnant les clés pour s'adapter à un environnement complexe.