



HAL
open science

Réforme des retraites : vers un report ou un abandon après la crise du COVID-19

Dominique Redor

► **To cite this version:**

Dominique Redor. Réforme des retraites : vers un report ou un abandon après la crise du COVID-19. 2020. hal-02566546

HAL Id: hal-02566546

<https://hal.science/hal-02566546>

Submitted on 7 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RÉFORME DES RETRAITES : VERS UN REPORT OU UN ABANDON APRÈS LA CRISE DU COVID-19 ?

Le système universel de retraite par points a été conçu à l'origine (rapport Delevoye de juillet 2019), comme une réforme de long terme qui devait s'appliquer aux nouvelles générations d'actifs. Mais à l'automne 2019, le gouvernement a décidé d'accélérer brutalement la réforme. Ceci a provoqué une grande confusion entre une réforme qui se voulait structurelle au départ et les mesures conjoncturelles qui impacteraient les générations d'actifs partant à la retraite ces prochaines années.

A court et moyen termes, les mesures envisagées par les nouvelles lois entraîneraient un recul de l'âge de départ en retraite, surtout pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes. Par ailleurs, la nouvelle gouvernance du système universel serait hypercentralisée aux mains de l'Etat, laissant un rôle consultatif aux partenaires sociaux. Compte tenu du mécontentement social, de la défiance d'une majorité de citoyens et de la crise du covid-19, cette réforme va-t-elle être reportée ou abandonnée ? Trois scénarios différenciés de sortie de crise sont présentés pour répondre à cette question.

UNE RÉFORME QUI PÉNALISE LES NOUVEAUX RETRAITÉS À COURT ET MOYEN TERMES¹

Le gouvernement a engagé sa responsabilité (procédure 49-3) au moment du vote de la loi ordinaire qui inclut la plus grande partie des dispositions concernant l'intégration des quarante-deux régimes existants en un système universel. La censure n'ayant pas été votée par les députés, la loi a été adoptée le 4 mars 2020. La loi organique qui imposerait une trajectoire de la branche retraite de la sécurité sociale à l'équilibre, calculée sur une période de cinq ans, a été adoptée par la procédure normale le 6 mars. Le processus législatif est néanmoins inachevé. La suite de ce processus prévoyait l'examen et le vote par le Sénat, puis de nouveaux débats et votes par les députés, fin juin ou en juillet 2020.

Pour les générations d'actifs nés avant 1975, le projet de loi prévoit qu'ils « conservent à 100% les droits acquis dans l'ancien système » et que leurs droits à pension continuent à être calculés suivant les règles applicables à leur régime de début de carrière. Cependant la loi prévoit l'instauration d'un âge d'équilibre pour ces générations qui vont partir à la retraite dès 2022². Pour ces personnes, l'engagement du maintien

des droits acquis dans le système actuel n'est pas tenu, puisque pour celles qui ont commencé à travailler jeunes, l'âge de départ effectif en retraite sans décote serait repoussé d'un à deux ans (encadré 1).

Encadré 1 Age légal, âge d'équilibre, durée minimale de cotisations

Dans les systèmes de retraite par répartition, un des moyens de réaliser l'équilibre entre les dépenses (pensions versées) et les recettes (cotisations des assurés et des employeurs) consiste à repousser l'âge de départ en retraite (ce sont « les mesures d'âge »). L'âge légal est celui que chaque actif doit atteindre pour avoir le droit de liquider sa retraite. En France, il est fixé à 62 ans (avec différentes dérogations suivant les régimes de retraite). De plus, selon la législation actuelle, il existe une autre mesure d'âge : la durée d'assurance nécessaire pour obtenir la pension à taux plein (avec une décote/surcote pour ceux qui liquident leur pension, avant/après, cette durée³). Par exemple une personne née en 1965 doit avoir validé 169 trimestres (42 ans et 3 mois) de travail pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Si cette personne a commencé à travailler à 20 ans, elle peut donc partir à 62 ans et trois mois en 2027.

Les projets gouvernementaux maintiennent l'âge légal à 62 ans et instaurent un âge d'équilibre. C'est l'âge à partir duquel tout assuré peut partir en retraite sans décote (ou avec une surcote s'il part après). A court et moyen termes, le gouvernement s'est prononcé en faveur d'un âge d'équilibre qui pourrait atteindre progressivement 64 ans à l'horizon 2027. La nouvelle législation pénaliserait donc, par rapport à l'actuelle, les personnes ayant commencé à travailler relativement jeunes (départ à 64 ans, au lieu de 62 ans et 3 mois dans l'exemple précédent). Au-delà de 2027, la Caisse Nationale de Retraite Universelle, ou à défaut la loi de finances, pourrait augmenter l'âge d'équilibre au-delà de 64 ans, selon les résultats financiers du système (encadré 2).

1. Les textes de lois et les déclarations gouvernementales sont disponibles sur : www.reforme-retraites.gouv.fr, onglet : le système universel.

2. La recherche d'un autre moyen d'équilibrer le système de retraite a été confiée à une « conférence sur l'équilibre et le financement des retraites ». Mais les conditions imposées à cette conférence par la loi (article 57) sont si strictes que ses chances d'aboutir sont très faibles.

3. Voir le « Décryptages » de mars 2020 à ce sujet.

DANS LE SYSTÈME UNIVERSEL DE RETRAITE, UNE SOLIDARITÉ TRÈS ENCADRÉE

Nous traitons à présent des personnes qui devraient, dès le début du nouveau système, être placées sous le système universel de retraite (SUR), celles qui sont nées après 2003⁴. Leurs droits à retraite seraient calculés par points. Chaque heure travaillée, et donc chaque cotisation versée, ouvrirait le droit à des points, qui seraient inscrits sur un « compte personnel de carrière ». Le financement du nouveau système serait assuré par une cotisation sociale assise sur les revenus d'activité de 28,12% (acquittée à 60% par les employeurs et à 40% par les assurés). La pension serait calculée pour tous les assurés à partir de la rémunération de l'ensemble de leur carrière. Le nouveau mode de calcul universel correspondrait donc à une logique d'individualisation des droits à pension : la pension devrait refléter au plus près les contributions de chaque actif tout au long de sa carrière.

Ce système reproduirait donc les inégalités sociales (les catégories ayant une moindre espérance de vie partiraient au même âge que les autres), mais aussi les inégalités économiques qui existent sur le marché du travail (inégalité face au chômage, à la précarité de l'emploi, inégalités de salaire entre femmes et hommes qui se répercutent directement sur les pensions). C'est l'objectif des mesures de solidarité prévues dans la loi de réduire les inégalités au moment de la retraite.

Dans le SUR, des points seraient attribués pour garantir la solidarité envers les familles, les personnes touchées par des interruptions involontaires de carrière (chômage, maladie, invalidité). Une des mesures phare est la garantie d'une pension minimale à 85% du SMIC. Elle est présentée comme une amélioration pour les personnes ayant eu au cours de leur carrière un salaire voisin du SMIC,

puisque le taux de remplacement de leur salaire serait de 85%. Mais la loi du 4 mars 2020 (article 40) impose une double condition pour obtenir cette pension à ce taux. La première est de liquider la retraite à l'âge d'équilibre comme tous les autres travailleurs. La seconde est d'atteindre une « durée de cotisation requise » fixée à 43 ans. Ainsi est réintroduite dans le SUR, pour les nouveaux retraités ayant eu de faibles salaires, la durée de cotisation minimale nécessaire pour recevoir une pension à taux plein, alors qu'elle disparaît pour les autres pensionnés soumis à l'âge d'équilibre (encadré 1). Or pour les premiers, si la durée de cotisation minimale n'est pas atteinte, le montant de la pension sera calculé au prorata de la durée effective de cotisations. Selon cette deuxième condition, ceux qui auront eu une carrière heurtée, ce qui est très souvent le cas pour les smicards, ne profiteront pas de la pension à 85% du SMIC.

Encadré 2 Les modèles du COR : la complexité des outils ne doit pas cacher les options politiques

Dans les projections du COR (Conseil d'Orientation des Retraites), il est des données sur lesquelles, le décideur, souvent le gouvernement, n'a pas d'influence. Il s'agit par exemple de l'espérance de vie de la population qui détermine les effectifs de retraités. Mais ces modèles intègrent aussi des « paramètres » qui peuvent être utilisés comme instruments pour équilibrer les régimes. Il s'agit de l'âge de départ en retraite, du niveau des cotisations des entreprises et salariés, et du niveau moyen des pensions⁵.

Le choix politique qui a été fait par le gouvernement est d'utiliser comme instrument seulement l'âge de départ en retraite. De plus cette approche macroéconomique cache les pièges qui se trouvent dans les détails. En effet, selon les dernières simulations du COR⁶, le solde financier du système de retraite dépend à l'horizon 2025/2030 essentiellement des contributions versées par l'Etat pour équilibrer les régimes des fonctionnaires et des régimes spéciaux. Or un désengagement de l'Etat pour ces contributions est intégré à certaines projections du solde financier, ce qui explique la plus grande partie du déficit annoncé. Par ailleurs, ces mêmes simulations font apparaître une évolution du rapport nombre de cotisants / nombre de retraités plus favorable à partir de 2030 et qui entraîne un retour vers l'équilibre à partir de cette date.

4. Les personnes nées entre 1975 et 2003 seraient soumises dans la première partie de carrière à la législation actuelle (au 01/03/2020), et à partir de 2025, au régime par points.

5. Le COR met en ligne un modèle de simulation très simplifié qui permet de réaliser soi-même les simulations de son choix : www.cor-retraites.fr/simulations

6. Conseil d'orientation des retraites (2019), Perspectives des retraites à l'horizon 2030, novembre, pp. 6 et 7, disponible sur www.cor-retraites.fr

UN SYSTÈME HYPERCENTRALISÉ AUX MAINS DE L'ÉTAT

Les textes de loi prévoient l'intégration financière de tous les régimes de retraite dans le SUR dès 2022. De plus, devrait être créée, en décembre 2020, la Caisse Nationale de Retraite Universelle (CNRU). Cet organisme public serait constitué à parité de représentants des syndicats de salariés et des organisations d'employeurs. La CNRU aurait la charge de la mise en place du SUR, de sa gestion courante, mais aussi du pilotage à moyen et long terme du système de façon à le maintenir à l'équilibre financier, défini sur une période de cinq ans.

La loi (dans son article 55) définit les paramètres sur lesquels la CNRU peut faire des propositions pour réaliser cet équilibre. Il s'agit de l'âge légal, de l'âge d'équilibre de départ en retraite (auquel est associé une décote et une surcote qui elles-mêmes pourraient varier), de l'indexation des pensions (fonction de l'évolution des prix à la consommation, sans garantie que l'indexation soit complète). A ces paramètres s'ajoutent le taux de revalorisation des valeurs d'acquisition et de service du point de la pension qui ne peut baisser d'une année sur l'autre (et qui devrait à terme suivre la même évolution que les salaires) et le taux de cotisation (à la charge des salariés et des employeurs). Les propositions annuelles du conseil d'administration de la CNRU seraient transmises au gouvernement et au Parlement. Mais la loi stipule qu'en absence d'accord au sein de ce conseil ou de non-approbation par le gouvernement et par le Parlement

de ces propositions, c'est la loi de finances et un décret d'application ministériel qui fixeraient les paramètres mentionnés ci-dessus.

Ainsi, reprenant la même procédure que pour définir les règles d'indemnisation du chômage, le gouvernement déciderait en dernier ressort, avec l'approbation du Parlement. Il détiendrait tous les leviers d'un pouvoir hypercentralisé, car entièrement unifié en une seule organisation. Mais l'Etat est aussi, à l'heure actuelle, et demeurera, partie prenante du financement du régime de retraite. En effet, il devra assurer dans le SUR sa contribution au financement des régimes de fonctionnaires et des régimes spéciaux pour les personnes embauchées avant l'entrée en vigueur de la loi. Ce n'est que pour les générations nées à partir de 2004 que les règles de la retraite par points s'appliqueront intégralement aux fonctionnaires et aux pensionnés des anciens régimes spéciaux qui entreront alors dans le droit commun du SUR⁷. La loi est muette sur la façon dont l'Etat fera face à ses engagements anciens et actuels. Ils sont pourtant un facteur déterminant de l'équilibre futur du SUR. En effet, tout désengagement de l'Etat se traduirait par un déficit du résultat financier, comme l'ont montré les travaux du COR (encadré 2). Or aux termes de la loi, les paramètres qui déterminent l'équilibre serviraient d'ajustement, dont l'âge d'équilibre qui s'appliquerait à tous les actifs qui liquideraient leur pension.

7. Pour les générations de fonctionnaires et salariés des anciens régimes spéciaux nés après 1975 (ou pour certains après 1980), les règles de calcul des régimes actuels (au 01/03/2020) s'appliqueraient jusqu'en 2025. Ensuite ils passeraient au régime par points, mais ce n'est qu'au moment de la liquidation de leur retraite que la CNRU paiera leur pension, calculée en partie selon les règles des régimes actuels et en partie par points.

TROIS SCÉNARIOS DE SORTIE DE CRISE

L'objectif affiché du SUR était de « renforcer la confiance » des assurés. Mais depuis l'été 2019, le projet a entraîné le mécontentement, l'incompréhension et la défiance d'une majorité de citoyens. A la suite des bouleversements sociaux et économiques dus à la crise du covid-19, cette contradiction, qui s'ajoute à celles que nous avons analysées, pourrait avoir pour effet de modifier, voire de changer radicalement les plans précédemment établis.

A. Selon un premier scénario, le vote définitif et la mise en œuvre des textes législatifs seraient simplement reportés avec peu de modifications et quelques mois de décalage. La crise du covid-19, et le coût de la remise à niveau du système de santé et de l'aide aux entreprises frappées par la crise, serait un argument pour imposer la rigueur budgétaire dans les autres domaines, et en particulier celui des retraites. Ce serait la victoire de la logique, dont nous avons cependant montré les failles, qui a prévalu depuis le début de la conception de la réforme.

B. Dans un second scénario, l'âge d'équilibre serait abandonné à court et moyen termes et la loi de 2014, fondée sur la durée de cotisations pour bénéficier d'une retraite à taux plein, continuerait à s'appliquer (« Décryptages » de mars 2020). Ceci

reviendrait à organiser une transition longue avec le SUR qui s'appliquerait seulement aux générations nées après 2003.

C. L'abandon de la totalité de la réforme se justifierait par la défiance de nombreux citoyens envers un système qui allie des mesures quasi-immédiates et des mesures à échéance de 50 ans, dont nul ne peut mesurer la portée exacte.

Dans cette perspective, il est bon de rappeler qu'au début des années 2000, le système de retraite français comptait 538 régimes⁸. Le nombre de régimes a été réduit, après 20 ans, à 42. Le mouvement de convergence et de réduction du nombre de régimes pourrait se poursuivre graduellement, en tenant compte des spécificités de certains métiers ou secteurs. Après tout, le SUR s'il était mis en place ne serait vraiment uniformisé qu'en 2070. La convergence graduelle à laquelle nous nous référons pourrait aboutir bien avant ce terme.

Dominique Redor, Professeur Emérite
à l'université de Paris-Est
Chercheur associé au CEET (CNAM)

8. Greciano P.A. (2002), *les retraites en France, quel avenir ? La documentation française*.