

Réforme des retraites : les 8 erreurs

 alternatives-economiques.fr/reforme-retraites-8-erreurs/00091840

Guillaume Duval, *Alternatives économiques*, 17 février 2020

L'Assemblée nationale débute ce lundi son examen du projet de refonte du système de retraites. Il s'agit de changer totalement la logique de fonctionnement d'un poste budgétaire qui représente près de 14 % du PIB, le quart des dépenses publiques. Ce projet engage la vie de dizaine de millions de Français pour des décennies.

Cette réforme a suscité déjà de nombreuses critiques et les mouvements sociaux qu'elle a déclenchés traduisent l'absence de consensus large au sein de la société à son sujet. Il existe en effet de nombreuses raisons de la considérer comme très problématique. *Alternatives Economiques* revient sur les principaux points d'achoppement du texte.

1/ La réforme des retraites n'était pas urgente

Nombre des défenseurs de la réforme mettent en avant l'avenir trop incertain du système actuel pour justifier la précipitation avec laquelle le gouvernement entend décider d'en bouleverser l'architecture. Il s'agit d'une « fake news ». Compte tenu des réformes successives menées depuis trente ans, les prévisions établies régulièrement par le Conseil d'orientation des retraites (COR) ne laissent prévoir aucune explosion incontrôlée des dépenses de retraites au cours des cinquante prochaines années. Les comparaisons réalisées par la Commission européenne montrent qu'à l'horizon 2070, la France est un des seuls pays d'Europe où la part des dépenses de retraites dans le PIB devrait même baisser dans le cadre du système actuel.

Le déficit temporaire qui devrait apparaître aux alentours de 2025 n'est pas dû à une croissance des dépenses de retraites mais à une baisse des recettes

Le déficit temporaire qui devrait en effet apparaître aux alentours de 2025 n'est pas dû à une croissance des dépenses de retraites. Il n'est le résultat, selon les travaux du COR, que d'une baisse des recettes. Celle-ci fait suite d'une part aux exonérations de cotisations sociales décidées par le gouvernement, notamment sur les heures supplémentaires, sans être compensées auprès de la Sécurité sociale comme le prévoit la loi Veil de 1994. Elle est d'autre part le fruit du blocage salarial dans le secteur public et du recul de l'emploi public programmé par l'exécutif. Les employeurs publics paient en effet davantage de cotisations retraites que les employeurs privés et quand leur part dans la masse salariale totale diminue, les recettes du système baissent.

Si on est en mesure de maintenir le niveau des recettes dans le PIB à ce qu'il était en 2018, il n'y a presque plus de déficit en 2027. Cet objectif est aisé à atteindre, pour plusieurs raisons. D'abord, parce qu'un Fonds de réserve des retraites (FRR) a été mis en place il y a vingt ans pour faire face à la bosse provisoire du départ en retraite des baby boomers. Puis, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) aura terminé d'effacer l'ardoise de la Sécu en 2024. En conséquence, la quinzaine de milliards d'euros

de CRDS et de CSG, affectée chaque année au remboursement de cette dette, sera alors disponible pour financer la dépendance et combler l'éventuel trou dans le financement du système de retraite. Le tout, sans augmenter les prélèvements sociaux.

Il n'y a pas le feu au lac. Ni maintenant, ni dans un avenir prévisible.

2/ Le système à points ne sera pas plus transparent

Pour la retraite de base du secteur privé et la retraite des employés du secteur public, le système actuel est fondé sur une double contrainte. Il impose tout d'abord une durée minimale de cotisation pour avoir droit à une retraite à taux plein. Le niveau de cette retraite est ensuite calculé comme un pourcentage des salaires perçus, pendant les 25 meilleures années dans le secteur privé et au cours des six derniers mois dans la fonction publique.

La réforme proposée par le gouvernement consiste à remplacer cette logique par celle d'accumulation individuelle de points tout au long de la vie active. Dans cette configuration, le montant total des points acquis détermine le niveau de la retraite. Un système de ce type s'applique déjà aux retraites complémentaires du secteur privé, l'Agirc-Arrco.

Le système à points – chacun connaît le nombre de points dont il dispose à tout moment – est certes plus lisible que l'actuel, dont la mécanique à double détente est plus complexe, en particulier dans le secteur privé. Mais cette lisibilité est en partie factice : le niveau réel de la retraite future n'est pas connu, puisqu'il dépendra de la façon dont on fera évoluer la valeur accordée aux points accumulés d'ici le départ en retraite.

Le niveau réel de la retraite future n'est pas connu puisqu'il dépendra de la façon dont on fera évoluer la valeur accordée aux points accumulés d'ici le départ en retraite

On remplace ainsi un régime dit « à prestations définies » – le niveau de vos revenus détermine le niveau de votre retraite – par un régime « à cotisations définies » – vous savez ce que vous payez chaque mois mais sans garantie sur ce que sera le montant final.

La différence entre les deux systèmes ne doit toutefois pas être exagérée : les « prestations définies » du système actuel ont été souvent redéfinies depuis trente ans pour faire des économies. Une telle redéfinition implique cependant à chaque fois un débat public et un changement législatif. Ce qui ne sera plus le cas dans un système à points, où ces ajustements peuvent s'opérer plus discrètement, en circuit fermé, au sein de la gouvernance du système. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit sans que cela ne fasse de vagues depuis quinze ans dans les régimes de retraites complémentaires du secteur privé. Cette capacité à faire baisser le niveau des retraites futures sans en faire un sujet majeur dans le débat public n'est certainement pas le moindre des avantages de la retraite à points aux yeux de ses promoteurs.

3/ Le futur système oublie les différences d'espérance de vie

Le système de retraite à points est aussi censé être plus équitable que l'actuel : « un euro cotisé donne à tous les mêmes droits ». Ce n'est pas exact. Ce système prend moins bien en compte que l'actuel – qui le fait indirectement via les annuités de cotisation – les inégalités en matière d'espérance de vie. Avec les points collectés durant sa carrière professionnelle, un cadre percevra sa pension plus longtemps, car il vit en moyenne six ans de plus qu'un ouvrier. Rapportée aux cotisations qu'il a versées, sa retraite sera plus importante.

C'est notamment pour cette raison qu'il est essentiel de prendre en considération la pénibilité des emplois. Un terrain sur lequel le gouvernement n'a proposé aucune avancée. Non seulement les ordonnances de 2017 ont allégé le dispositif actuel en écartant quatre critères essentiels, comme le port de charges lourdes et le fait d'être soumis à des vibrations mécaniques, pourtant prévus par la réforme des retraites de 2014. Mais en plus, le projet de réforme supprime les avantages consentis jusqu'ici à certaines professions (les catégories dites « actives » de la fonction publique) en matière d'âge de départ en retraite, comme les aides soignantes de la fonction publique hospitalière.

Avec les points collectés, un cadre percevra sa retraite plus longtemps qu'un ouvrier, car il vit en moyenne six ans de plus. Rapportée aux cotisations qu'il a versées, sa retraite sera plus importante

Le système à points est en outre inadapté pour remplir la fonction de base d'un système de retraite : fournir aux pensionnés un revenu de remplacement qui leur garantisse un niveau de vie équivalent à celui qu'ils avaient quand ils étaient en activité. D'où des retraites calculées actuellement en fonction des six derniers mois dans le public ou des 25 meilleures années dans le privé. La logique de la retraite à points est tout autre : elle donne exactement le même poids dans le calcul au salaire touché à 25 ans et à celui touché à 60 ans.

Cela peut aboutir à des situations inéquitables. Imaginons deux personnes qui partent en retraite à 65 ans après avoir perçu le même salaire entre les âges de 45 et 65 ans. L'une, enfant de bonne famille, a eu son bac avec un an d'avance. Elle est allée en classe préparatoire, puis dans une grande école avant de commencer sa vie professionnelle à 22 ans avec un CDI bien payé et de poursuivre une carrière sans encombre. Le second, moins bien doté culturellement au départ, est allé à la fac, a galéré pendant une dizaine d'années entre CDD et petits boulots avant de finalement trouver sa voie et de rattraper le salaire de sa camarade à l'âge de 45 ans. Avec la retraite à points, ils toucheront des pensions très différentes bien qu'ils aient eu les mêmes revenus pendant vingt ans.

De plus, la logique du nouveau système pousse chacun à surveiller comme le lait sur le feu son compteur de points accumulés. Cela peut contribuer à dissuader des jeunes de créer leur entreprise ou encore de changer d'activité, ce qui implique souvent une baisse

de salaire au départ. La retraite complémentaire du secteur privé est certes déjà une retraite à points, mais pour l'instant elle n'est justement que « complémentaire ». Si toute la retraite devient à points cela pourrait modifier les comportements.

4/ L'âge pivot ou d'équilibre est très injuste

Le système de retraites actuel inclut une condition de durée de cotisation : les personnes nées en 1962 doivent ainsi avoir cotisé 42 ans pour pouvoir toucher une pension à taux plein. Avec la retraite à points, cette contrainte disparaît et, en théorie du moins, chacun devrait pouvoir prendre sa retraite au moment de son choix : si on veut partir plus tôt, on accumule moins de points et donc on obtient une plus petite retraite.

En réalité, ce choix est asymétrique : à 62 ans, si vous restez un an de plus en emploi, vous accumulez de l'ordre de 2,5 % de points en plus (une année sur 40), mais si vous partez à 62 ans plutôt qu'à 63 ans vous aurez en gros 5 % de temps de retraite en plus compte tenu de l'espérance de vie moyenne des Français.

Autrement dit, l'un ne compense pas l'autre : si tout le monde se mettait à partir à 62 ans dans le nouveau système, il serait déséquilibré. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a introduit une contrainte supplémentaire : le fameux âge « pivot » ou « d'équilibre ». Il souhaitait le mettre en place progressivement dès 2022, avant de renoncer à la demande de la CFDT, mais il l'a maintenu pour la suite, une fois la retraite à points en place en 2037.

L'âge pivot pénalise les personnes qui ont commencé à travailler tôt, qui sont souvent aussi celles qui ont eu les conditions de travail les plus difficiles

Cet âge pivot est fixé à 65 ans pour toutes les générations dans le cadre de l'étude d'impact communiquée avec le projet de loi, mais il est prévu qu'il augmente en fonction des gains d'espérance de vie. Ceux qui veulent partir avant peuvent le faire, mais leur retraite subit une décote de 5 % par an qui s'ajoute à la pénalité résultant des points non accumulés. Un cocktail très dissuasif.

Par rapport à la condition actuelle d'annuités de cotisation, ce dispositif est par nature très injuste : il pénalise les personnes qui ont commencé à travailler tôt, qui sont souvent aussi celles qui ont eu les conditions de travail les plus difficiles. A l'inverse, il avantage les personnes qui ont fait de longues études, obligées aujourd'hui de travailler éventuellement jusqu'à 67 ans pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Or, ce sont celles qui jouissent le plus souvent d'une espérance de vie plus longue.

5/ Le système à points ne sera pas plus égalitaire

L'étude d'impact indique que la réforme aurait pour résultat de réduire sensiblement l'écart entre les plus petites et les plus grandes retraites¹ : aujourd'hui, les secondes sont 7,1 fois plus élevées que les premières, elles ne le seraient plus que de 5,1 après la réforme. C'est considérable, mais ce n'est pas lié au système à points.

Le gouvernement a prévu en effet de rehausser à 85 % du Smic la pension minimale pour une carrière complète (c'est-à-dire après 43 années de travail et à condition d'avoir atteint l'âge pivot). Cette pension minimale rehaussée devrait représenter une part croissante des dépenses de retraites et concerner plus du quart des futurs retraités des générations 1975 et suivantes, contre moins de 20 % si on conservait le système actuel.

Les cas-types fournis par le gouvernement montrent que l'amélioration des retraites pour les personnes à bas salaire résulte uniquement de ce minimum de retraites plus généreux. Si elles veulent partir à la retraite à 62, 63 ou 64 ans, elles ne pourront pas prétendre à cette pension minimum, leurs retraites seront donc inférieures à celles qu'elles auraient été dans le système actuel.

Cette pension minimale à 85 % du Smic était déjà prévue par la réforme Fillon de 2003, mais n'a pas encore été mise en œuvre. Elle n'a strictement rien à voir avec le système à points : il est tout à fait possible de la mettre en place tout de suite...

L'étude d'impact du gouvernement précise, par ailleurs, que la part des dépenses de retraites dédiées à la compensation des périodes de maladie et de chômage des futurs retraités sera plus faible avec le nouveau système de retraites qu'avec l'ancien. Cela signifie forcément que ces aléas de la vie seront moins bien pris en compte dans le nouveau système.

De même, le gouvernement ne cesse de répéter que les grands gagnants de la réforme sont en réalité des gagnantes : à savoir les femmes. Le nouveau système est censé rapprocher les niveaux des pensions des hommes et des femmes, notamment par les changements en matière d'avantages familiaux liés aux enfants. Mais, le gouvernement a supprimé les cas-types correspondants de son étude d'impact, entre la version intermédiaire qui avait fuité mi-janvier et celle qui a été rendue publique dix jours plus tard. Ces cas montraient en effet exactement l'inverse : les retraites des femmes ayant deux enfants seront inférieures dans le système futur si elles ne partent pas à la retraite après 65 ans...

Le futur système de retraites à points sera plus favorable à ces cadres bien payés que la combinaison actuelle de la retraite de base et d'une retraite complémentaire

A l'autre extrémité de la distribution, la baisse des retraites maximales résulte elle aussi d'une décision qui ne concerne en rien le système à points : le gouvernement propose d'exclure du système les salaires supérieurs à trois fois le plafond de la Sécurité sociale (120 000 euros par an), au lieu de huit actuellement. Ce qui mécaniquement abaisse le niveau des retraites les plus hautes versées par le système.

Cette mesure va créer dans l'immédiat un besoin de financement de l'ordre de 3,7 milliards d'euros par an, selon le chiffrage de l'Agirc-Arrco. Car il va falloir continuer à payer les retraites des personnes dont les salaires allaient au-delà de 120 000 euros par an sans disposer des recettes correspondantes. D'où un trou de plus de 70 milliards

d'euros sur vingt ans. Pour le combler, le gouvernement compte utiliser les réserves accumulées par le régime complémentaire : autrement dit, les cotisations des ouvriers et des employés vont payer les retraites de luxe des super cadres...

Les cas-types fournis montrent, en outre, que les seuls gagnants réels de ce changement de système seront les salariés les mieux payés, tant que leur salaire n'excède pas 120 000 euros par an. Ils seront en effet les seuls à être gagnants à coup sûr par rapport au système actuel, même s'ils partent en retraite dès 62 ans.

Ce résultat peut sembler surprenant, dans la mesure où la retraite à points est réputée être moins favorable aux carrières ascendantes que le système actuel. Mais en réalité, ces cadres ont dépassé depuis de longues années déjà le plafond de la Sécurité sociale au-delà duquel la retraite de base n'augmente plus. Et c'est surtout leur complémentaire Agirc-Arrco, déjà à points, qui détermine le niveau de leur retraite dans le système actuel. Or, celui-ci a été fortement raboté ces dernières années pour être ramené à l'équilibre. Le futur système de retraites à points sera donc plus favorable à ces cadres bien payés que la combinaison actuelle des régimes de base et complémentaire.

6/ La réforme appauvrit le système de retraites

Depuis le départ, ce qui frappe le plus les observateurs dans ce projet, c'est l'absence de tout chiffrage détaillé et transparent de ses effets tant globaux qu'individuels. L'étude d'impact n'a que très partiellement levé ces incertitudes malgré ses 1 040 pages, comme l'a souligné le Conseil d'Etat. Il y a à cela de bonnes raisons : ce que le gouvernement entend faire est simplement inavouable dans le débat public...

La réforme est censée créer un système de retraite unique avec des taux de cotisation eux aussi uniques. « *Il est proposé que le taux de cotisation des salariés et assimilés soit fixé à 28,12 %. Il sera partagé à 60 % pour les employeurs et à 40 % pour les assurés* », précisait le rapport Delevoye. « *Tous les salariés et leurs employeurs, quels que soient le secteur d'activité ou la nature juridique de l'employeur, seront traités identiquement du point de vue des cotisations* », ajoutait-il.

Il en résulte *a priori* un taux unique de cotisation patronale de 16,87 % rapporté au traitement brut des salariés. Or, aujourd'hui ces taux sont très supérieurs à ce niveau dans le secteur public : ils sont de 74,28 % dans la fonction publique d'Etat et de 30,65 % dans les collectivités territoriales et la fonction publique hospitalière. Alors que ce taux n'est que de 16,48 % dans le privé, selon les chiffres du COR.

Si on calcule la moyenne des cotisations patronales pour la retraite en pondérant les masses salariales des différents secteurs, on aboutirait à un taux de 23,8 %. Or ce n'est pas du tout celui prévu par le projet du gouvernement : il s'agit au contraire d'aligner toutes les cotisations patronales sur le taux le plus bas, celui du secteur privé.

Il ne faut pas perdre de vue que si les salaires des enseignants croissent de 10 milliards d'euros à l'avenir, il n'y en aura que 3 qui iront au financement du système de retraite

L'étude d'impact a levé en partie le voile sur l'ampleur du financement perdu de ce fait pour le système de retraite : ce montant serait de 46 milliards d'euros par an, soit 2 points de PIB, 15 % des dépenses de retraites actuelles. Les fonctionnaires sont censés cependant payer 3,5 milliards d'euros par an de plus de cotisations salariales retraites qui doivent être augmentées. Mais il faut prendre en compte par ailleurs les 3,7 milliards d'euros de pertes évoqués plus haut pour la sortie des très gros salaires.

C'est notamment sur les 46 milliards d'euros de baisse de cotisations des acteurs publics que le gouvernement compte pour pouvoir augmenter les salaires des fonctionnaires. Mais il ne faut pas perdre de vue que si ces salaires croissent de 10 milliards d'euros à l'avenir, il n'y en aura que 3 qui iront au financement du système de retraite. Autrement dit, même si on réussit à éviter que Bercy ne garde l'essentiel du magot pour faire baisser les dépenses publiques, le trou restera important dans les comptes du système.

On reproche souvent au gouvernement de vouloir bloquer à 14 % du PIB les dépenses futures de retraites malgré la hausse prévisible de la part des retraités dans la population, mais avec cette réforme il veut plutôt abaisser sensiblement cette part. C'est le sens du débat qu'il a lancé sur les 12 milliards d'euros d'économie à trouver en 2027 : il s'agit pour lui de parvenir, dès cette date, à abaisser les dépenses d'un demi-point de PIB.

7/ La réforme parachève l'étatisation de la protection sociale

Cette réforme des retraites s'inscrit dans un processus engagé de longue date : l'étatisation de la protection sociale. Celle-ci est née après la seconde guerre mondiale avec une gouvernance associant étroitement les syndicats à sa gestion. Rapidement cependant, sous le général de Gaulle en particulier, l'appareil d'Etat a cherché à reprendre la main sur ces dépenses croissantes. Cela s'est traduit par la suppression en 1967 des élections directes qui se tenaient jusque-là pour désigner les représentants des salariés dans les instances de direction de la Sécurité sociale.

Le processus s'est poursuivi, avec la création en 1996 des lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS), puis en 2010 des agences régionales de santé (ARS). De ce fait, l'assurance maladie est désormais totalement étatisée : c'est Bercy qui gère quasiment en direct l'offre de soins dans une logique essentiellement budgétaire.

La réforme de l'assurance chômage effectuée en juillet 2019 a consisté à étatiser *de facto* l'Unédic. Elle a privé de tout pouvoir les partenaires sociaux qui avaient pourtant fixé en 2017 par une convention les règles censées gérer pendant trois ans au moins l'assurance chômage et la ramener à l'équilibre financier. Ce qui était en bonne voie.

La réforme des retraites vise elle aussi à rassembler l'essentiel du pouvoir à Bercy

La réforme des retraites vise elle aussi à rassembler l'essentiel du pouvoir à Bercy. Les partenaires sociaux, qui gèrent aujourd'hui seuls les retraites complémentaires du privé, resteraient certes présents dans la gouvernance du système mais le cadrage budgétaire

des dépenses et de leur évolution serait désormais du ressort du budget, c'est-à-dire de Bercy dans le contexte de la V^e République.

Cette extrême concentration des pouvoirs, à Bercy et dans les mains de l'exécutif, pour orienter des dépenses correspondant à 55 % des richesses produites chaque année pose un problème démocratique majeur. Ce n'est pas la moindre des raisons de se défier de la réforme des retraites proposée.

8/ La réforme accroît l'incertitude sur l'avenir des retraites

Ce projet crée enfin une incertitude sur l'avenir et la stabilité du système de retraites. Le régime actuel est très loin d'être parfait : il serait en effet nécessaire de rapprocher davantage les règles qui prévalent dans le privé et dans le public ; supprimer progressivement les régimes spéciaux ; unifier les avantages familiaux et les pensions de réversion... Les besoins de réforme sont indéniables.

Mais le gouvernement a choisi de passer en force, en bouleversant totalement la logique du système sans négocier réellement avec qui que ce soit. Il veut le faire par le biais de 29 ordonnances, la procédure législative la moins démocratique qui soit. En agissant ainsi, l'exécutif accroît l'incertitude sur le futur du système des retraites au lieu de la réduire comme il le prétend.

Cette réforme risque d'être remise en cause à l'occasion des prochaines échéances électorales

Cette réforme, manifestement mal préparée, va nécessiter, si elle est adoptée, des mois et des années pour être mise en place avec les multiples bugs et oublis qui ne manqueront pas d'apparaître au fil du temps. Elle continuera, de toute façon, à susciter une forte conflictualité, notamment dans le secteur public, grand perdant de la réforme. De quoi handicaper durablement et lourdement l'action publique dans de nombreux domaines, à commencer par l'éducation et la santé.

Son principe même est très loin de rassembler un consensus large au sein des forces sociales : la majorité des syndicats s'y opposent et le patronat n'était pas du tout demandeur. Cette réforme risque d'être remise en cause à l'occasion des prochaines échéances électorales. Bien loin de créer les conditions d'un futur plus stable et serein pour le système de retraites par répartition au XXI^e siècle, elle accroît fortement les incertitudes et les craintes qui entourent son avenir.