

Réforme des retraites, le grand flou

PAR DAN ISRAEL

ARTICLE PUBLIÉ LE VENDREDI 12 OCTOBRE 2018



Dans la manifestation parisienne du 9 octobre 2018. © D.I.

Le gouvernement a commencé à mettre sur la table les premières orientations de la réforme des retraites qu'il souhaite voir aboutir en 2025. Quel mécanisme exact pour le nouveau régime ? Quel sort pour les fonctionnaires, et pour les femmes ? Si les grands principes du futur système sont certes connus, de très nombreuses zones d'ombre perdurent. Tour d'horizon.

Enfin. Mercredi 10 octobre, après des mois de préambule – des discussions sans grandes avancées avec les syndicats et les organisations patronales –, le gouvernement a commencé à jouer cartes sur table concernant l'une des réformes qui impactera le plus de Français, celle des retraites. Plus de 16 millions de personnes touchent aujourd'hui une pension.

C'est Jean-Paul Delevoye, le haut-commissaire responsable du dossier, qui en a exposé les grands principes, au cours d'une réunion multilatérale organisée au ministère des solidarités et de la santé. Si l'on en croit la communication de l'exécutif, il s'agit de faire « *plus simple* », « *plus égalitaire* » et « *plus transparent* ». Mais le dossier recèle nombre de sujets explosifs, loin d'être consensuels, susceptibles de bouleverser de fond en comble le système.

Pendant la campagne présidentielle, le candidat Emmanuel Macron avait fait de la réforme des retraites un de ses thèmes phares. **Sur le papier**, l'idée est limpide : créer « *un système universel des retraites où un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé* ». Idée réaffirmée et justifiée le 15 avril, lors de l'interview présidentielle sur Mediapart et BFM TV. « *Ce que nous allons revisiter, c'est*

l'injustice du système de retraite dans lequel nous vivons qui fait que nous avons près d'une quarantaine de systèmes de retraite qui cohabitent qui sont le fruit d'une sédimentation du passé », avait-il affirmé, se donnant dix ans pour inventer « *un système beaucoup plus transparent* » et « *équitable* ».

Bien décidé à faire de la « *pédagogie* », Jean-Paul Delevoye se multiplie sur les plateaux pour expliquer les grands principes du bouleversement en cours. Pour accompagner la réflexion, le gouvernement a lancé depuis plusieurs semaines **une consultation sur Internet**, et organise jusqu'au 23 octobre **huit ateliers participatifs** sur le sujet, de Montreuil à Toulouse (Mediapart assistera bientôt à l'un d'entre eux).



Dans la manifestation parisienne du 9 octobre 2018. © D.I.

L'exécutif le sait, il a de la dynamite entre les mains. Quels que soient ses choix, il y aura des gagnants et des perdants, et ces derniers pourraient décider de se faire entendre : la dernière plus grosse manifestation sociale en date a eu lieu le 7 septembre 2010, où plus d'un million de personnes (entre 800 000 et deux millions à Paris) ont défilé contre l'allongement de l'âge de départ à la retraite de 60 à 62 ans. Pour l'heure, seules les grandes lignes de la réforme ont donc été dévoilées, et le plus grand flou demeure sur ses contours exacts. Un nombre incalculable de paramètres restent à trancher, du point le plus obscurément technique au thème éminemment politique.

• **Un système « universel », mais pas le même pour tous**

Il le répète sur tous les tons. « *Ce n'est pas une réforme, mais la mise en place d'un système universel* », assure le haut-commissaire Jean-Paul Delevoye. Il répète également le fondement de la réflexion gouvernementale : « *Mêmes*

carrières, mêmes revenus, mêmes cotisations, mêmes retraites. » Car, assure-t-il, les Français auraient « *soif d'équité et d'universalité* ».

C'est vrai, l'âge officiel de départ à la retraite n'est pas touché, et le principe de la retraite par répartition, où les travailleurs actifs financent les retraites des générations précédentes, n'est pas modifié. Pourtant, les évolutions en cours sont bien une refonte de fond en comble du système.

Fini les annuités et les trimestres cotisés, le futur système fonctionnera par points, où un euro cotisé donnera accès aux mêmes droits pour tous. Chaque jour travaillé rapportera des droits à retraite, et pour le gouvernement, c'est une avancée : dans le système actuel, quand un actif gagne trop peu certains mois, il ne peut pas obtenir l'équivalent d'un trimestre cotisé, et « perd » donc ses heures cotisées. C'est ce qui permet au gouvernement d'assurer que « *les points compensent "les carrières heurtées"* ».

À l'inverse, les syndicats s'alarment d'une baisse mécanique des droits à la retraite pour l'immense majorité des actifs. Jusqu'à présent, le calcul du montant des pensions est en effet effectué à partir de 25 meilleures années dans le privé, et des 6 derniers mois pour les agents publics. Le système des points implique que chaque année travaillée, même à un tout petit salaire, comptera.

« *La majorité des citoyens n'est pas dupe des risques de baisse des pensions pour toutes et tous* », assure la CGT, quand le leader de FO Pascal Pavageau répète sur tous les tons **sa punchline** : « *La retraite à points, c'est le travail sans fin ; la retraite par points, c'est la retraite en moins.* » De son côté, Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, est plus optimiste, saluant une réforme « *qualitative, et non punitive* ».

Le gouvernement promet aussi des mécanismes protégeant les Français ayant travaillé de façon précaire toute leur vie, en garantissant un niveau minimum de retraite. À quel niveau ? Mystère. Il est peu probable que la CFDT, qui réclame « *au moins 100 % du Smic pour ceux qui ont cotisé toute leur vie* », soit entendue. Aujourd'hui, le minimum vieillesse, versé à plus de 550 000 Français, est à 833

euros mensuels, et devrait être revalorisé jusqu'à 903 euros d'ici début 2020. Rien ne dit que ces niveaux évolueront.

Le futur système est censé englober les 42 régimes coexistant aujourd'hui : base, complémentaire, fonctionnaires, privé, « régimes spéciaux ». Sans que l'on sache ce qu'il adviendra des dizaines de milliards d'euros de réserves financières accumulées par certains d'entre eux. Alors qu'aujourd'hui, le régime de base est financé par des cotisations sur les revenus perçus jusqu'à 3 300 euros par mois (les cotisations sur les salaires supérieurs sont prises en charge par le régime complémentaire), l'assiette de cotisation sera triplée.

Le nouveau régime devrait donc concerner environ 90 % des actifs. C'est du moins ce que dit le gouvernement. Pourtant, les indépendants devraient être traités à part. En effet, aujourd'hui, ils cotisent en moyenne environ 15 % de leurs revenus net pour avoir le droit à la retraite. C'est beaucoup moins que les salariés classiques, dont environ 28 % du salaire brut est consacré à la retraite (mais cette cotisation est partagée entre l'employeur et le salarié). Pour ne pas se retrouver subitement étranglés par une hausse de cotisation, les indépendants devraient donc bénéficier d'un régime adapté, qui leur permettra aux de continuer à cotiser moins... mais donc, de récolter moins de points.

« *Nous voulons un système universel et non uniforme* », a **indiqué Frédéric Sève**, en charge des retraites à la CFDT, le syndicat le plus en accord avec le système par points. « *Certains avantages peuvent continuer à exister, mais il faut juste s'assurer qu'ils ne soient pas financés par la collectivité* », dit-il. Ce qui impliquerait que les entreprises ou les secteurs souhaitant améliorer le système général financent eux-mêmes leur caisse spécifique...

• **Retraite par points, deux options possibles**

Qu'est-ce qu'un système de retraite par points ? C'est une bonne question, car il y a en fait deux possibilités. Dans le premier cas, un actif qui cotise accumule chaque année un certain nombre de points. Lorsqu'il part à la retraite, ce total est converti en pension,

calculée suivant une valeur (en euros) de point. Et cette valeur peut évoluer dans le temps, impactant automatiquement les montants des pensions. Les régimes complémentaires français fonctionnent déjà sur ce modèle.

Mais, comme il l'avait laissé entendre durant la campagne présidentielle, il semble qu'Emmanuel Macron ait un autre modèle en tête, le système « *des comptes notionnels* », appliqué en Italie et en Suède. Dans ce système, chaque actif dispose d'un compte virtuel, sur lequel est versé l'ensemble de ses cotisations. Ce capital « virtuel » accumulé sera transformé en pension de retraite, grâce à un coefficient de conversion qui prend en compte deux facteurs : l'âge de départ à la retraite, mais aussi l'espérance de vie de chaque génération au moment du départ. Le montant accumulé, divisé par le coefficient donne le montant annuel de la pension qui sera versée. Ce système permet, en faisant varier le coefficient, de modifier de fait le montant des retraites versées, génération après génération d'actifs sur le départ.

• Un calendrier incertain

On ne sait pas encore vraiment quand et comment sera mis en place le nouveau système. À court terme, d'abord, l'incertitude perdure, et le calendrier devient élastique. Dans un premier temps, il avait été annoncé que la concertation s'arrêterait en décembre, que les orientations définitives seraient arrêtées début 2019, pour un projet de loi discuté au Parlement avant l'été. Le chef de l'État avait annoncé vouloir voir le texte « *voté au premier semestre* ». Il ne le sera pas.

Jean-Paul Delevoye a indiqué mercredi que la concertation serait prolongée jusqu'au mois de mars, ce qui « *nous amène déjà en avril-mai* » pour que les arbitrages finals soient connus. Il est vrai qu'imaginer une fusion harmonieuse de tous les régimes a de quoi occasionner de sérieuses migraines pour ceux qui seront chargés de l'inventer.

L'exécutif a aussi sans doute vu venir le risque politique. La CGT et FO, soutenues par les partis de gauche, espèrent faire de leur opposition à la réforme un marqueur fort. Jean-Luc Mélenchon **a même promis** d'en faire « *la mère de toutes les batailles* ».

En ligne de mire, les élections européennes, qui auront lieu le 26 mai. Le pouvoir pourra juger plus sage de ne pas faire de la réforme l'enjeu principal de ce scrutin.

Une fois sur ses rails, normalement en 2025, le nouveau système ne concernera pas les actifs qui seront à moins de cinq ans de l'âge de départ lors de l'adoption de la loi. Les autres devraient basculer immédiatement dans le nouveau système. Comment ? Plusieurs possibilités : soit leurs droits déjà acquis seront convertis en points, et le montant de cette première partie de retraite pourra alors évoluer, en fonction de la valeur du point ou du coefficient de conversion, soit le montant de pension correspondant aux droits déjà acquis sera calculé et figé. Jean-Paul Delevoye favorise cette option et assure que les droits déjà acquis seront « *garantis à 100 %* ».

• L'âge minimal de départ ne bouge pas... officiellement

Jean-Paul Delevoye le dit et le redit : l'âge de départ à la retraite restera à 62 ans. Et pas question de le supprimer, « *pour protéger contre eux-mêmes* » les assurés qui souhaiteraient partir tôt, avec une trop faible pension. Le haut-commissaire ne souhaite pas commenter une nouvelle disposition qui pourrait pourtant être intégrée à la réforme, et qui retarderait de fait le départ à la retraite.



Jean-Paul Delevoye en 2017. © Reuters/Benoit Tessier

Il s'agirait d'une deuxième borne, un « âge pivot » peut-être à 63 ou 64 ans, jugée utile pour assurer l'équilibre financier du système. Cet âge pivot (proche du système actuel, qui offre un taux plein à seulement 67 ans) serait celui auquel les salariés qui ont une carrière complète pourraient toucher un taux plein. Partir avant impliquerait de subir une décote temporaire, de 5 à 10 %, et travailler au-delà offrirait un bonus.

C'est exactement le système d'ores et déjà **validé pour le régime complémentaire**, l'Agirc-Arrco, en déficit ces dernières années. Dès janvier, partir à la retraite l'année où le taux plein est disponible causera une décote de 10 % pendant trois ans de sa retraite complémentaire, et rester plus longtemps permettra de toucher 10 % à 30 % de surcote.

Selon Les Échos, le patronat a plaidé pour un âge pivot à 64 ou 65 ans, et le gouvernement penche plutôt pour 63 ans. Le sujet est en suspens, mais l'exécutif n'aura d'ailleurs peut-être pas besoin de le trancher. En effet, si la solution du coefficient de conversion est retenue, il n'y aura pas besoin d'âge pivot pour retarder le départ à la retraite, il suffira de jouer sur le niveau du coefficient, et laisser aux actifs le choix de leur âge de départ, compte tenu des pensions espérées.

• Les femmes pas mieux protégées ?

Elles sont les principales perdantes du système d'aujourd'hui, mais il est encore difficile de déterminer si le futur système leur garantira un meilleur sort. Aujourd'hui, les femmes touchent en moyenne 1 065 euros brut de retraite, contre 1 739 euros pour les hommes. C'est 38,8 % de moins. Même si l'écart se réduit année après année (l'écart était de 45,8 % en 2004), la situation n'évolue que très lentement. Les femmes sont pénalisées par des carrières hachées, un plus fort taux de précarité et un niveau de salaire plus bas.

L'évolution du sort des femmes avait déjà fortement inquiété en juillet, lorsque la ministre de la santé Agnès Buzyn avait eu une phrase maladroite, laissant entendre que les pensions de réversion pourraient ne plus être versées. 4,4 millions de ces pensions, où le conjoint touche une part de la retraite de conjoint décédé, sont versées chaque année, et à 89 % à des femmes).

Les pensions de réversion seront maintenues, garantit le gouvernement, et seront même plus justes une fois la réforme avalisée. Car aujourd'hui, une grande inégalité existe, **les conditions variant fortement** dans les quarante-deux régimes. Le taux de réversion varie de 50 % à 60 %, et la pension peut être versée à partir de 55 ans ou de 65 ans. Parfois, il existe des

conditions de durée de mariage et de non-remariage, et des seuils de ressource. Mais en vérité, nul ne peut dire aujourd'hui sous quelle forme sera effectuée l'harmonisation de ces pensions de réversion.

Par ailleurs, le nouveau régime sera « *plus solidaire que les annuités* », a promis Jean-Paul Delevoye, et permettra « *peut-être d'embarquer de nouvelles solidarités* ». Sans que l'on soit sûr que les inégalités de pension pour les femmes seront compensées. Par exemple, on sait déjà que des points bonus seront accordés pour chaque enfant, dès le premier, pour les deux parents. Aujourd'hui, ce sont les mères qui bénéficient de trimestres gratuits dès le premier enfant (cela représente en moyenne 10 % de leur pension), alors que les deux parents ont droit à une bonification de leur pension à partir de trois enfants.

• L'immense problème des primes des fonctionnaires

On l'a vu, le système de calcul spécifique du montant des retraites pour les fonctionnaires va disparaître. Au lieu d'être calculé sur les six derniers mois de carrière, le niveau de pension prendra en compte l'intégralité de la carrière. Difficile d'envisager que ce nouveau système ne pénalisera pas les agents de la fonction publique – qui **ne touchent pas** actuellement une meilleure retraite que les salariés du privé, contrairement à de nombreuses idées reçues.

Pour compenser, Jean-Paul Delevoye a promis d'intégrer dans le calcul les primes qu'ils touchent durant leur carrière, et qui sont conséquentes : 22 % de leur rémunération en moyenne, et 30 % en pour les fonctionnaires de catégorie A (qui représentent plus d'un tiers des fonctionnaires). Pour les agents de l'encadrement supérieur, le taux monte même à 46 %. Le changement serait de taille, puisque aujourd'hui, elles ne sont prises en compte que pour une toute petite partie (**le régime additionnel de la fonction publique**). Mais cette solution n'en est pas vraiment une, car elle apporte immédiatement de gros soucis d'équité. Le niveau des primes est en effet très variable selon les catégories d'agent : les enseignants n'en touchent quasiment pas.

Les profs seront-ils les grands perdants de la réforme ? Jean-Paul Delevoye a précisé mercredi qu'« *une concertation aura lieu sur les conséquences à tirer de la réforme en termes d'évolution des carrières et des rémunérations* », ouvrant la porte à un big bang du système de rémunération, à mener avant 2025, date à laquelle devrait démarrer le nouveau système de retraite.

Autre question : si les primes sont intégrées pour le calcul des retraites, faudra-t-il leur appliquer les cotisations chômage, qui les épargne pour le moment ? Si c'est le cas, cela aboutirait à une perte nette de salaire pour de très nombreux fonctionnaires.

• Les retraites anticipées, oubliées des annonces

En 2017, 307 000 retraités au régime général touchaient 920 euros mensuels en moyenne dans le cadre des « *retraites anticipées* », accordées en 2003 aux assurés en carrière longue. Ces derniers ont commencé à travailler à 17 ans ou plus tôt et ont accumulé les trimestres requis.

Quel sera l'avenir de cette catégorie de population arrivant à l'âge de la retraite ? Les premières orientations du gouvernement oublient soigneusement ce point. La question est très sensible politiquement, et coûte cher au régime des retraites. D'autant qu'elle se double de celle des fonctionnaires **en catégorie dite « active »**, qui peuvent partir dès 57 ans, car exposés à un risque particulier ou à des fatigues exceptionnelles : policiers et pompiers professionnels, infirmiers et sages-femmes, mais aussi charpentiers ou éboueurs...

Ces cas particuliers devraient être abordés dans la suite des concertations, et, **promet le gouvernement aux Échos**, le nouveau système permettra « *de prendre en compte les spécificités de certaines situations (carrières longues, métiers pénibles ou dangereux, handicap...)* dès lors qu'elles reposent sur des différences objectives ». Autrement dit, impossible de savoir quel sort leur sera réservé.

• Porte ouverte pour la retraite par capitalisation ?

Le futur système devrait concerner tous les actifs dont les revenus sont placés sous les 10 000 euros mensuels. Jusqu'à cette semaine, ils cotiseront chaque mois

pour engranger des points retraite. Mais qu'arrivera-t-il pour les quelque 300 000 assurés dont le revenu dépasse ce plafond ? Leur « supplément » de salaire sera-t-il perdu pour leur retraite ? Cela semble difficile à imaginer. Aujourd'hui, les revenus mensuels pris en compte par l'Agirc-Arrco dépassent 26 000 euros.

Il ne sera sans doute pas possible de mettre en place un régime complémentaire pour une part si mince de la population, car il ne serait pas rentable. Jean-Paul Delevoye a donc glissé que pour les plus gros salaires, un système complémentaire de retraite par capitalisation serait peut-être envisagé, et donc fatalement ouvert aux assurances et aux banques privées.

Comme Mediapart **s'en inquiétait déjà ici**, ce serait une première, le système très inégalitaire de la retraite par capitalisation ayant toujours été tabou en France. Or Emmanuel Macron a démontré à de multiples reprises qu'il attachait beaucoup d'importance à briser les tabous, et rien ne dit que la porte une fois ouverte, la capitalisation ne monte en puissance.

• Pas de hausse des dépenses

Jean-Paul Delevoye l'assure, la réforme ne sera pas engagée « *sous contrainte budgétaire* ». Aux inquiétudes des syndicats, qui craignent de voir la valeur du point baisser irrémédiablement au fur et à mesure qu'augmentera le nombre de retraités par actif, le haut-commissaire promet qu'il ne fera pas d'économies en modifiant les paramètres de cotisations ou de pensions versées.

Il faudra néanmoins « *respecter les trajectoires des dépenses publiques* », et ne pas créer de déficit trop important. Autant dire qu'il y a fort peu de chances que la réforme à venir ménage de nouveaux droits pour les assurés. Pourtant, aujourd'hui, la situation est plutôt sous contrôle. Le fonds de solidarité vieillesse reste déficitaire, mais hormis ce point, la Caisse nationale d'assurance vieillesse est excédentaire depuis 2016. Les réformes répétées de 1993, 2003, 2010 et 2014, qui ont fait baisser le niveau des pensions, ont fait sortir les comptes du rouge, à coup de recettes éprouvées et notamment

l'allongement de l'âge de départ, et l'indexation des pensions sur l'inflation et non plus sur le niveau des salaires (plus avantageux).

Le gouvernement d'Édouard Philippe a déjà poursuivi dans cette voie, en décidant de ne revaloriser les pensions que de 0,3 % en 2019 et 2020, alors que l'inflation pourrait s'établir entre 1 et 2 %, voire plus. Les retraités perdront du pouvoir d'achat, ce

qui devrait permettre d'assurer un équilibre au régime général. Et Jean-Paul Delevoye ne fait pas mystère des intentions du gouvernement, qui souhaite établir une « règle d'or » budgétaire, selon laquelle le régime ne doit pas perdre d'argent. Pour lui, pas question que les dépenses de retraite dépassent les 14 % du produit intérieur brut (PIB), leur niveau de 2016. Voilà les Français avertis.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

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, Thierry Wilhelm. 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.

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.