

# RETRAITES : L'EXÉCUTIF FACE À UN CHOIX PÉRILLEUX

Par Bertrand Bissuel et Raphaëlle Besse Desmoulières

27 juin 2019

**Avant même la réforme systémique, le gouvernement doit décider s'il change des paramètres dès cet automne.**

L'exercice s'annonce périlleux pour le gouvernement. Avant même de fonder, en 2025, un régime universel de retraites, il pourrait prendre des dispositions dès cet automne afin de changer les règles du système actuel et de réaliser des économies. Cette hypothèse a été confirmée, mercredi 26 juin à Paris, par Jean-Paul Delevoye, en marge d'un colloque organisé par l'Institut des politiques publiques. « *Il y a un débat là-dessus (...), ça fait partie des arbitrages [à rendre]* », a déclaré le haut-commissaire chargé de la réforme. Or, le fait d'envisager un déplacement des curseurs à brève échéance, dans une optique budgétaire, ne correspond pas au dessein initial et risque de compromettre l'un des plus grands chantiers du quinquennat.

Emmanuel Macron l'avait assuré, haut et fort, dans un entretien au *Point*, quelques semaines avant le premier tour de la présidentielle : « *Nous n'avons pas besoin d'une énième réforme d'ajustement des paramètres pour faire des économies de court terme sur le dos des retraités.* » Cette promesse avait été réaffirmée, en janvier 2018, dans un discours prononcé lors de l'audience de rentrée de la Cour des comptes : « *Je refuse ce que j'appelle les réformes paramétriques, les approches comptables qui rognent des droits sans offrir de nouvelles perspectives.* »

Mais les données du problème ont changé, depuis. Pour répondre aux attentes des « gilets jaunes », le gouvernement a lâché du lest, notamment en revalorisant la prime d'activité et en accordant cette prestation à un plus grand nombre de personnes. Des dépenses supplémentaires, qu'il faut désormais financer. Parallèlement, la croissance s'est ralentie, ce qui obère les rentrées de cotisations sociales. S'y ajoutent les récentes projections du Conseil d'orientations des retraites (COR), qui montrent que le système va revenir à l'équilibre un peu plus tard que prévu : 2042, dans le meilleur des cas, soit six années de plus par rapport aux simulations réalisées en 2018.

D'ici à 2022, à législation inchangée, le dispositif resterait dans le rouge à hauteur de  $-0,4\%$  du PIB alors que le COR tablait, l'an passé, sur un ratio de  $-0,2\%$ . Des pourcentages qu'il convient toutefois de manier avec précaution car ils résultent de calculs où les projections de ressources sont « *très conventionnelles* », explique Pierre-Louis Bras, président du COR. Or, qui dit conventions dit aussi des choix, par nature arbitraires. Pour M. Bras, il est plus pertinent de scruter la part des dépenses de retraites dans le PIB, car un tel indicateur permet de soupeser l'effort à demander aux actifs afin de payer les pensions. Du reste, ce ratio devrait se stabiliser ou baisser dans les décennies à venir.

# Plusieurs scénarios sur la table

Même s'il convient de rester prudent sur la dégradation, provisoire, des comptes du système, une question a resurgi au sein de l'exécutif : pour assainir les finances publiques tout en faisant face aux besoins à venir, ne conviendrait-il pas de modifier le paramétrage des régimes de pension ? C'est le chef du gouvernement, Edouard Philippe, qui a été le premier à s'aventurer publiquement sur ce terrain, à la mi-mars, en s'interrogeant sur l'éventualité de faire « *travailler plus longtemps* » les actifs, de manière à engranger davantage de recettes (tirées des cotisations sociales).

La justification invoquée à l'époque était de s'assurer que « *la dépendance soit totalement prise en charge* ». Si cette motivation-là a disparu, depuis, l'idée d'allonger la durée d'activité, elle, est restée. Au point d'être défendue par le président de la République, lors de sa conférence de presse du 25 avril. Une solution, a-t-il dit, peut être trouvée « *sans bouger* » l'âge légal de départ à la retraite (62 ans) : elle passerait par la création d'une « *décote* [minorant le montant de la pension], *qui incite à travailler (...) plus longtemps* », c'est-à-dire au-delà de 62 ans.

Dans cette perspective, plusieurs scénarios sont sur la table. L'un d'eux consisterait à accélérer le calendrier de la loi Touraine de 2014. Ce texte avait augmenté la durée de cotisation requise pour être éligible à une retraite à taux plein : 167 trimestres pour ceux qui sont nés entre début 1958 et fin 1960 ; 168 pour les générations 1961-1963 et jusqu'à 172 pour ceux nés à partir de début 1973. Cette mécanique doit s'enclencher petit à petit, à partir de 2020 et jusqu'en 2035. Du fait de son caractère progressif, les économies induites par cette réforme ne sont pas immédiates, comme le souligne un document du COR paru en 2016 : l'impact « *est modéré à court terme* », avant de progresser « *dans le temps* » : « *Ainsi, les masses de pensions servies par l'ensemble des régimes sont quasiment stables en 2020 puis diminuent de 4,8 milliards d'euros en 2030 (soit 0,16 point de PIB) et enfin d'environ 10,2 milliards d'euros à l'horizon 2040 (soit 0,3 point de PIB).* »

## « Tirer du fric à gogo »

Mais le gouvernement, lui, voudrait que de tels résultats soient obtenus plus rapidement. C'est la raison pour laquelle il envisage de changer le tempo fixé dans la loi de 2014 – par exemple en élevant d'un trimestre par année (et non plus tous les trois ans) la durée de cotisation nécessaire pour le taux plein. Dans cette configuration, les 172 trimestres seraient réclamés dès la génération 1963 (au lieu de 1973, dans la réglementation d'aujourd'hui). L'hypothèse d'un allongement de la période d'affiliation est effectivement à l'étude, indique Laurent Pietraszewski, député LRM du Nord, pressenti pour être le futur rapporteur du projet de loi.

Elle correspond aussi à un souci d'« *équité* », complète-t-il, en faisant l'observation suivante : si le système universel voit le jour en 2025, l'accroissement de la durée de cotisation programmée de 2025 à 2035 par la loi Touraine ne sera pas mise en œuvre et plusieurs tranches d'âge seront donc épargnées. En d'autres termes, les ajustements qui sont envisagés viseraient à ce que tous les assurés soient logés à la même enseigne, en 2025.

D'autres pistes sont examinées. Par exemple une minoration accrue de la pension de base des salariés du privé qui décident de partir avant d'avoir acquis tous leurs trimestres. L'option de « l'âge d'équilibre » ou « âge pivot » circule aussi : cette référence coexisterait avec l'âge légal et aurait pour but d'inciter les assurés à rester en emploi au-delà de 62 ans. Un tel mécanisme est évoqué pour le régime universel en cours de construction mais il pourrait aussi être mis en place, dans le régime d'aujourd'hui.

« *Le but est de tirer du fric à gogo, se désole un haut gradé syndical. La question de l'équilibre du système est un cache-sexe grossier.* » Surtout, le coût politique de tels changements pourrait s'avérer élevé : en 2017, M. Macron avait promis qu'il ne changerait pas les règles « *pour ceux qui sont à cinq ans de l'âge de départ* » ; cet engagement ne serait plus tenu, quel que soit le scénario retenu, puisque des personnes liquidant leur pension à compter de 2020 pourraient être touchées.

« *Comment concilier une réforme paramétrique à court terme et une réforme structurelle ? Objectivement, ça devient compliqué,* estime Pierre Mayeur, directeur de l'Ocirp, un organisme de protection sociale complémentaire, et ex-patron de la Caisse nationale d'assurance-vieillesse. *Il faut choisir ses combats.* » Toutes ces réflexions « *parasitent un peu la réforme Delevoye* », juge Serge Lavagna (CFE-CGC) : si elles se concrétisent par des règles plus dures, à partir de 2020, la réaction de l'opinion publique risque d'être très négative, poursuit-t-il : « *Et je ne parle même pas des organisations syndicales.* » La CFDT en fait « une ligne rouge ». « *Le système de retraite n'a pas besoin de mesures paramétriques nouvelles,* considère Frédéric Sève, chargé du dossier à la centrale cégétiste. *Les salariés ont fait les efforts nécessaires par le passé. Ce n'est pas parce que l'Etat n'arrive pas à équilibrer son budget que les actifs devraient travailler plus longtemps.* » Sans attendre les arbitrages, Force ouvrière a appelé, mercredi, à un rassemblement le 21 septembre contre la réforme systémique.

## Préoccupation

Au sein de la majorité, des voix s'élèvent déjà pour manifester de la préoccupation. « *Ça m'inquiète et je ne suis pas la seule,* confie Corinne Vignon, députée LRM de Haute-Garonne et présidente du groupe de travail transpartisan à l'Assemblée sur ce dossier. *Je suis consciente qu'il y a des problèmes budgétaires mais je serai extrêmement vigilante car pour moi, c'est de nature à mettre en danger la réforme systémique. Non seulement vis-à-vis des organisations syndicales auprès de qui M. Delevoye s'est engagé mais aussi de l'opinion publique qui va penser qu'il y a une entourloupe alors qu'on leur a vendu une réforme positive.* »

Mercredi, le haut commissaire a précisé que son rôle était de « voir » si les décisions à venir sont « compatible[s] avec la nature du projet » qu'il porte. « *Le court et le moyen terme ont toujours été les deux composantes de la vie politique* », a-t-il ajouté. L'un des enjeux maintenant est de savoir si le gouvernement parviendra à les concilier.

**Par Bertrand Bissuel et Raphaëlle Besse Desmoulières**