

Les dangers de la réforme Macron



Passage à un système par points, système à cotisations définies avec un taux bloqué à son niveau actuel, disparition des points de repère collectifs (âge d'ouverture du droit, durée de cotisations, taux de remplacement), ou encore financement de la solidarité par l'impôt, constituent autant d'orientations qui vont inéluctablement diminuer le montant des pensions de retraite. De son côté, le plafonnement du revenu des assurés va encore un peu plus inciter les cadres à souscrire aux retraites par capitalisation. Pierre-Yves Chanu revient ici sur les dangers de la réforme Macron et sur la dégradation programmée des retraites par répartition.



Le contenu précis de la réforme des retraites voulue par Emmanuel Macron ne sera pas connu avant le mois de juin. Mais les orientations d'ores et déjà arrêtées par le Haut-commissaire à la réforme des retraites Jean-Paul Delevoye présentées le 10 octobre dernier, comme les éléments mis en débat dans la seconde phase de discussions permettent de se faire une idée assez précise des risques que présente cette réforme, qui se veut systémique.

Les orientations de la réforme annoncées

À l'issue de la première phase d'échanges, le Haut-Commissaire Jean-Paul Delevoye a rendu, le 10 octobre 2018, publiques les orientations suivantes^[1] :

- Un régime universel par points, dans lequel les règles seront les mêmes pour tous, fondé sur un principe de base : un euro cotisé vaudra les mêmes droits pour chaque français. Toutefois, les travailleurs indépendants « bénéficieront d'un taux de cotisation adapté. [...] À cotisations égales, ils auront le même nombre de points » ;
- Les primes des fonctionnaires et des salariés des régimes spéciaux seront prises en compte dans le calcul de la retraite ;
- Un taux de cotisation fixé à son niveau actuel, soit 28 % ;
- Maintien de l'âge d'ouverture du droit à 62 ans ;
- Les revenus d'activité des assurés seront pris en compte dans la limite de 3 plafonds de la Sécurité sociale (soit 120.000 € par an) ;
- En ce qui concerne les mécanismes de solidarité, « des points seront accordés pour chaque enfant dès le premier enfant », mais aussi « pour prendre en compte les interruptions d'activité liées aux aléas de carrière ou de vie (chômage, maladie, invalidité), ainsi que la maternité » ; les pensions de réversion seront maintenues ; « un dispositif de minimum de pension sera prévu pour tous les Français ayant travaillé toute leur vie à temps partiel ou avec des revenus modestes ».

Même si, comme on l'a dit, le projet n'est pas encore connu en détail et que rien ne dit qu'Emmanuel Macron et le Gouvernement reprendront à leur compte l'ensemble des orientations du Haut-Commissaire (comme l'a montré le débat engagé depuis plusieurs semaines sur la question de l'âge de la retraite), le projet tel qu'il est, présente de nombreux dangers.

À cela s'ajoute une difficulté importante, on ne sait rien à l'heure actuelle sur les paramètres qui seront choisis pour le pilotage du régime ; paramètres qui conditionneront pourtant le montant des retraites futures et les conditions de leur indexation.

Pour notre part, nous identifions cinq enjeux principaux.

Un régime universel par points à cotisations définies

Le projet proposé par le Haut-Commissariat cumule deux principes qui ne pourront que conduire à une diminution des pensions : d'une part, la mise en place d'un régime par points dans lequel la pension dépend de l'ensemble de la carrière et non uniquement des meilleures années ; et, d'autre part, le blocage du taux de

cotisation au niveau actuel, ce que les spécialistes des retraites appellent un système à cotisations définies. Le passage à un système par points dégrade inéluctablement les pensions pour la plupart des assurés sociaux, puisque l'ensemble des années est pris en compte (y compris les plus mauvaises), tandis que dans un système par annuités comme celui de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) seules les meilleures années comptent (actuellement les 25 meilleures, mais avant la réforme Balladur les 10 meilleures années). Pour les fonctionnaires et les régimes spéciaux, la retraite est même calculée sur la base du salaire des 6 derniers mois. La CGT a réalisé des « cas types » pour estimer la baisse de pension qui résulterait du passage à un régime par points[2].

Nous avons estimé la perte sur la base des règles actuelles de l'ARRCO[3] :

- 1^{er} exemple : une femme du secteur privé, ayant travaillé toute sa vie, mais finissant les 8 dernières années de sa carrière en invalidité avec un salaire de 1.880 € (salaire médian) peut partir aujourd'hui avec une pension de 1.163 € ? Demain, avec un régime par points appliquant les règles actuelles de l'ARRCO, elle tombe à 923 € ;
- 2^{ème} exemple : un cadre avec de multiples employeurs, des périodes de chômage entrecoupées, et un calcul sur les 25 meilleures années, passe d'un salaire moyen de 2.300 € à 1.471€ hors retraite complémentaire qui double sa retraite. Demain, avec le régime universel, la totalité de sa pension tombe à 1.348 € ;
- 3^{ème} exemple : une enseignante, professeure de collège qui a débuté à 24 ans, et part à 63 ans, subit une décote de 20 % et touche une pension de 1.900 €. Demain, même en intégrant ses primes (actuellement égales à 9 % de sa rémunération), elle passerait au même âge à 1.622 €.

Il serait certes possible d'améliorer le taux de remplacement en augmentant le rendement de la retraite, ce qui supposerait d'augmenter le taux de cotisation.

D'où l'importance de la seconde orientation, bloquer le taux de cotisation à son niveau actuel de 28 %, ainsi que le propose le Haut-Commissaire. Il est évident que cela va encore aggraver la dégradation des retraites. Comme la part des retraités va passer de 12 à 24 millions de retraités à l'horizon 2050, il est clair que cela va amplifier les effets du passage à un régime par points, et conduire à une forte dégradation des retraites.

Un système de retraite «à rendement défini» : un euro cotisé rapporterait des droits identiques pour tous

Depuis plusieurs mois, le Conseil d'orientation des retraites a étudié les implications des principes posés par la réforme Macron, dont la pierre angulaire est, comme déjà souligné, qu'un euro cotisé devrait rapporter à chacun les mêmes droits, avec en outre la contrainte supplémentaire de bloquer le taux de cotisation à son niveau actuel[4].

Selon la définition du Conseil d'orientation des retraites (COR), un système de retraite à rendement défini est un système qui « vise à assurer pour chaque génération l'équivalence actuarielle entre la somme des cotisations versées et la somme des pensions, sur la base du rendement de la répartition »[5].

Dans un tel système, l'évolution des dépenses doit être égale à celle de la masse des rémunérations pour assurer l'équilibre actuariel entre les cotisations et les pensions pour chaque génération.

Si le rapport entre actifs et retraités est stable, c'est-à-dire en particulier si l'espérance de vie est stable, il n'y a pas de problème : les pensions évoluent comme les salaires. En revanche, si l'espérance de vie augmente, le système est déséquilibré.

Dès lors, il est nécessaire de se fixer deux règles de fonctionnement :

- Les droits et les pensions doivent être indexés sur la masse salariale.
- Il faut prendre en compte l'espérance de vie au moment de la liquidation de la retraite.

Comme l'écrit le COR, « les évolutions du rendement de la retraite deviennent indépendantes des évolutions de la durée de retraite (qui est intégrée dans le calcul de la pension) et directement liées à celles de la masse des rémunérations »[6]. Le système de retraite devient alors indépendant de la croissance économique.

On retrouve les principes du régime de comptes notionnels suédois : le montant de la retraite dépend de l'âge de liquidation (plus on part tard et plus la retraite est élevée) et de la génération. Dans un contexte de vieillissement de la population, les dernières générations garantissent à l'âge de la retraite donné une retraite plus faible que les générations antérieures.

Enfin, tous les paramètres étant fixés, le système est à pilotage automatique.

La disparition des points de repère collectifs

Le système de retraite actuel est fondé sur des points de repère collectifs : l'âge d'ouverture du droit, la durée de cotisations, le taux de remplacement. Le COR montre que les salariés prennent leur retraite dès qu'ils le peuvent et que l'âge d'ouverture du droit à 62 ans est déterminant.

Dans un système par points, de tels points de repère disparaissent. À partir de l'âge d'ouverture du droit, il est possible de prendre sa retraite. Mais le montant de celle-ci dépend du nombre de points acquis.

Certains y voient une liberté – une retraite à la carte –, mais cette liberté est illusoire, puisqu'elle dépend du montant de la retraite, qui sera d'autant plus élevée qu'on partira tard.

Dans le système qui semble envisagé, l'âge rentrerait en ligne de compte au moyen d'une décote ou d'une surcote.

Il y aurait 2 manières de prendre en compte l'âge de départ. Soit on pourrait prendre sa retraite dès 62 ans, mais avec une faible pension (sans doute proche des actuels minimas de retraite – de l'ordre de 700 € pour une carrière au SMIC), et plus l'on part tard, plus la retraite serait importante. Soit la réforme prévoirait un « âge pivot », par exemple 63 ans, avec une décote avant cet âge et une surcote après. Le COR montre que les 2 techniques seraient strictement équivalentes.

Ces coefficients varieraient au cours du temps, de manière à respecter la *neutralité actuarielle* du dispositif (le montant des pensions versées devant être identique à celui des cotisations acquittées). Les coefficients de décote/surcote varieraient au cours du temps de manière à tenir compte de l'augmentation de l'espérance de vie. Il faudrait donc partir de plus en plus tard pour avoir une retraite correcte, et le montant de la retraite à 62 ans serait de plus en plus faible.

Cela conduit à relativiser le débat initié par plusieurs ministres, notamment ceux issus de la droite, sur le recul de l'âge : dans la pratique, il faudra partir de plus en plus tard pour avoir une retraite décente. D'ailleurs, l'année dernière, l'âge moyen des personnes ayant liquidé leur retraite à la CNAV s'élevait à 63 ans, et le dernier rapport du COR montrait qu'il se stabiliserait à 64 ans au cours des prochaines années. Ce recul s'explique par une entrée de plus en plus tardive dans l'emploi et l'allongement de la durée de cotisation requise, ainsi que par le nombre de plus en plus faible de personnes bénéficiant du dispositif « carrières longues », du fait du passage de la scolarité obligatoire à 16 ans.

Des dispositifs de solidarité extérieurs au

systeme

Dans un tel système fondé sur la neutralité actuarielle, il n'y a pas de place pour la solidarité. Celle-ci devrait être financée en dehors du système, c'est-à-dire dans la pratique par l'impôt. Ce serait notamment le cas des périodes dites « assimilées » (chômage, maladie, invalidité, mais également congé maternité), de même que les droits familiaux (les actuelles majorations de durée d'assurance pour enfants, qui ne se traduiraient plus par des trimestres en plus, mais par des points en plus). Cette externalisation des droits, outre le fait qu'elle remet en cause la nature solidaire de notre système de retraite, serait porteuse des remises en cause futures. L'exemple des allocations logement (APL) est caractéristique. Alors qu'elles relevaient auparavant de la branche famille de la Sécurité sociale, elles ont été transférées au budget de l'État, puis immédiatement rabotées au nom du ciblage sur les plus pauvres. Face à des orientations des finances publiques centrées sur la baisse des dépenses au nom de la lutte contre les déficits, cette externalisation en ferait une cible toute désignée pour la baisse des dépenses.

Un étage par capitalisation

Enfin, une orientation importante concerne les cadres. La prise en compte des revenus des assurés sera plafonnée à trois fois le plafond de la Sécurité sociale, ce qui est nettement en dessous du plafond actuel de l'AGIRC.

Cela incitera nécessairement ces catégories à souscrire plus encore qu'elles ne le font déjà des retraites par capitalisation. Ces catégories sont d'ores et déjà une cible pour les assureurs, et ce d'autant que l'un des objectifs de la loi PACTE, qui vient d'être adoptée définitivement par le Parlement concerne l'épargne retraite, avec un objectif d'unification des divers dispositifs existants actuellement, que ce soit les dispositifs collectifs organisés dans le cadre de l'entreprise (le PERCO qui relève de l'épargne salariale, comme les retraites d'entreprise dites de l'article 83) ou les dispositifs d'épargne individuelle en vue de la retraite (PERP). Contrairement à des réformes antérieures comme la réforme Fillon de 2003, l'épargne-retraite n'est pas un objectif explicite de la réforme, mais c'est un objectif caché, et pas seulement pour les cadres supérieurs, mais pour l'ensemble des salariés confrontés, comme on l'a vu, à la dégradation programmée des retraites par répartition.

Notes de bas de page :

[1] Haut-commissaire à la réforme des retraites, [Vers un système universel de retraite plus simple, plus juste, pour tous. Premier bilan et orientations de travail](#), Dossier de presse, 10 octobre 2018.

[2] « Intervention liminaire de Catherine Perret », [dossier de de presse de la CGT : Pas de hasard pour ma retraite](#), 29 mars 2019 ([voir la vidéo](#)).

[3] Les propositions du MEDEF présentées à l'occasion de la négociation AGIRC-ARRCO portant sur les années 2019/2022 nous paraissent préfigurer le pilotage futur du système, avec en particulier une valeur d'achat du point indexé sur les salaires et de la valeur de service salaires - décote, de manière à obtenir une revalorisation proche de l'inflation (comme dans le système suédois de comptes notionnels).

[4] Voir notamment la séance du COR du 18 octobre 2018 « [Pilotage du système de retraite](#) », et notamment le [document n°5](#).

[5] *Ibid.* (voir [doc. n° 5](#), p. 3).

[6] *Ibid.*, p. 4

Pour citer cet article :

Pierre-Yves Chanu, « Les dangers de la réforme Macron », *Silomag*, n° 9, juin 2019.

URL : <https://silogora.org/les-dangers-de-la-reforme-macron/>