

« La réforme des retraites ouvre une ère d'une cinquantaine d'années d'incertitude et de complexité »

 [lemonde.fr/idees/article/2020/03/05/la-reforme-des-retraites-ouvre-une-ere-d-une-cinquantaine-d-annees-d-incertitude-et-de-complexite_6031866_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/03/05/la-reforme-des-retraites-ouvre-une-ere-d-une-cinquantaine-d-annees-d-incertitude-et-de-complexite_6031866_3232.html)

Justin Benard, Michaël Zemmour, *Le Monde*, 5 mars 2020



Le ministre de la santé, Olivier Véran, et le secrétaire d'Etat chargé des retraites, Laurent Pietraszewski, à l'Assemblée nationale, le 17 février. JULIEN MUGUET POUR LE MONDE

Tribune. Puisque le gouvernement a choisi de recourir à l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution pour faire adopter sans vote le projet de loi portant sur la réforme des retraites, il est temps de dresser un portrait-robot de la réforme telle qu'elle pourrait s'appliquer si le processus législatif était conduit à son terme.

En effet, la réforme que nous pourrions bientôt voir à l'œuvre est bien différente de l'image d'Épinal d'un système simple, unique et universel. Les mesures les plus contestées (réforme paramétrique, étatisation, règle d'or) commenceraient à être mises en œuvre avant même la prochaine présidentielle.

En revanche, aux termes mêmes de la loi, il n'y aura pas de système unique avant un futur très lointain et hypothétique, autour de 2070. Autrement dit, la réforme ne met pas en place un nouveau système de retraites, mais ouvre une nouvelle ère, d'une cinquantaine d'années, faite d'incertitude et de complexité, que l'on pourrait baptiser « la transition permanente ».

Reprenons la chronologie des évolutions prévues par la loi, que l'on peut regrouper en trois phases.

Une baisse de droits de 300 euros par mois

La première phase serait une phase d'étatisation et de plans d'économies. Dès 2022, l'ensemble des caisses de retraite passent sous le contrôle de l'Etat et de la loi de financement de la Sécurité sociale. Le gouvernement et le Parlement ont alors la main sur la gestion de l'ensemble du système, et peuvent suivre, ou non, les avis et délibération des partenaires sociaux, qui ne sont « administrateurs » du système qu'en façade.

La même année, de nouvelles mesures de baisses de droits sont mises en œuvre à la suite de la conférence de financement. L'hypothèse d'un âge pivot atteignant 64 ans en 2027 tient la corde, mais ces baisses de droits pourraient prendre d'autres formes : allongement de la durée de cotisation ou report de l'âge légal. Ces mesures d'économies, applicables dès la génération 1960, représenteraient une baisse de droits permanente de 300 euros par mois en moyenne pour la génération 1965.

A partir de 2025, la « règle d'or » de l'équilibre financier entrerait en vigueur. Elle consiste à reporter tous les chocs économiques sur les assurés, et non plus à les faire absorber par la gestion du système de retraites. Ainsi, les générations nées avant 1975 ne sont pas concernées par une retraite « par points », mais elles seront les premières dont les pensions seront fortement affectées par la réforme.

La deuxième phase démarrerait en 2037 : à partir de cette année-là se mettrait en place un « âge d'équilibre » : tout départ avant cet âge donne lieu à un « malus » sur le montant de la retraite de 5 % par année manquante. Il n'y a dès lors plus de référence à la durée de cotisation. L'âge d'équilibre envisagé serait fixé à 65 ans dès 2037 pour la génération 1975, et devrait augmenter par la suite d'environ un mois par an.

Interminable transition

Cependant, à cette date et pour encore une trentaine d'années, il n'y aurait toujours pas de système unique par points. Le gouvernement a en effet fait le choix d'une transition longue, dite « à l'italienne », ce qui signifie que tout le monde serait « polypensionné » : chacun aurait, pendant trente ans, à la fois une partie de sa retraite calculée sur la base des différents régimes actuels (régime général, Agirc-Arrco, fonction publique, etc.) et une partie calculée en points.

Mais le malus lié à l'âge d'équilibre s'appliquerait bien, lui, à l'intégralité de la pension : la part « actuelle » et la part « en points ». En ce sens, et contrairement à ce qui a pu être dit, les « droits acquis » ne seront pas garantis. Des personnes ayant validé une carrière complète pourront tout de même subir un malus sur leurs « droits acquis ».

Cette interminable transition est porteuse d'une grande incertitude. D'abord, les modalités précises en demeurent obscures : elles ont été ajoutées par un amendement du gouvernement jamais débattu, et leur impact n'a pas été étudié. De plus, l'évolution des pensions de chacun dépendra de paramètres fortement manipulables par l'Etat, notamment l'évolution du point Agirc-Arrco pour le privé et l'évolution du traitement indiciaire pour le public.

La troisième phase, celle d'un système unique, n'est attendue qu'aux alentours de 2071, c'est-à-dire lorsque les personnes nées en 2004 atteindront leur âge d'équilibre, prévu vers 67 ans et 5 mois. C'est seulement à cette date que les premiers départs dans un système « unique, universel par points » auraient lieu. Autant dire jamais. Car aucune réforme n'a jamais organisé un système social un demi-siècle à l'avance, sans que celui-ci soit plusieurs fois réformé entre-temps.

Des réformes fréquentes et peu lisibles

On le voit : la mise en œuvre d'un système simple et unique, qui a alimenté une grande partie des débats concernant le projet de loi, n'aura pas lieu du vivant de la plupart d'entre nous. En lieu et place, on peut prédire sans trop s'avancer que, loin d'être « la dernière des réformes », le projet du gouvernement ouvre une longue période au cours de laquelle risquent de se succéder des réformes fréquentes, techniques et peu lisibles, visant à assurer la gestion d'une transition complexe et encore aujourd'hui mal définie.

Cela ne veut pas dire que la réforme du gouvernement n'aura pas d'impact à court terme, bien au contraire. Néanmoins, la plupart des enjeux les plus immédiats concernant notre système de retraites ne sont pas inclus dans la loi qui vient d'être adoptée sans vote : la règle d'or et la prise de contrôle des caisses par l'Etat relèvent en effet du projet de loi organique, la seconde loi du projet de réforme, qui n'a pas encore été débattue.

Les baisses de droits pour les générations nées avant 1975 et certaines modalités de la transition seraient, elles, réglées par ordonnances.

Le 49.3 n'y changera rien : la réforme des retraites est encore devant nous, et elle promet d'être longue !

Justin Benard est le pseudonyme d'un fonctionnaire d'administration centrale contraint au droit de réserve, membre du collectif Nos retraites.

Michaël Zemmour est économiste au Centre d'économie de la Sorbonne/CES-Université-Paris-I et au Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques/Liepp-Sciences Po.