

IDÉES • DÉBAT SUR LES RETRAITES

Réforme des retraites : « Est-il temps, pour éviter un risque de dilution dans le temps, de mettre sur la table un vrai scénario alternatif ? »**TRIBUNE****Pierre Chaperon**

Expert en protection sociale au sein du cabinet d'actuaire Galea & Associés

Ancien haut cadre de l'Agirc-Arrco, Pierre Chaperon analyse, dans une tribune au « Monde », quelle conséquence aurait l'introduction de la « clause du grand-père » dans le débat sur la date de mise en œuvre du futur système de retraite.

Publié aujourd'hui à 06h00 | Lecture 5 min.

Article réservé aux abonnés



« Ne devrait-on pas creuser une piste selon laquelle, la réforme s'en tiendrait, au moins dans un premier temps, à la mise en place d'un système qui serait bien universel mais qui porterait sur l'unification des seuls régimes de base? » (Jean-Paul Delevoye, haut-commissaire aux retraites délégué auprès du ministre des solidarités et de la santé).
PASCAL ROSSIGNOL / REUTERS

Tribune. Les tensions autour de la réforme des retraites s'accroissent. Elles font ressortir un paradoxe : nos concitoyens unanimement critiques à l'égard du système de retraite national semblent en redécouvrant subitement les vertus et font preuve d'un attachement soudain à l'égard d'une construction que l'on croyait vieillie, illisible et peu performante.

Forts de ces contradictions, nos gouvernants prennent conscience, si besoin en était, que la retraite est un produit hautement inflammable qui ne s'accommode guère d'évolutions brutales.

Le haut-commissariat à la réforme des retraites l'a bien compris : des délais et des transitions seront nécessaires avant d'atteindre ce qui est aujourd'hui présenté comme le régime cible.

Se pose alors la question de l'ampleur de ces délais pour une réforme dont la prise d'effet est prévue au 1^{er} janvier 2025 et devrait, dans le cadre d'une montée en charge progressive, concerner en premier lieu la génération 1963 : la mise en œuvre de ce scénario conduit, en toute logique, à toucher d'autant plus les personnes qu'elles sont loin de l'âge de prise de la retraite.

« Groupe fermé » de cotisants

L'essayiste Alain Minc, le 6 octobre dans *Le Parisien*, a plaidé, au nom de ce qu'il considère comme un principe de réalité, pour que la réforme ne soit applicable qu'aux seuls nouveaux entrants sur le marché du travail. Il s'agirait alors de repousser la date d'entrée en vigueur de la réforme en excluant de celle-ci les personnes déjà en poste : le système permettrait le maintien des droits et des statuts des personnes, sujet on le sait particulièrement sensible pour ce qui concerne la sphère publique.

Repousser la prise d'effet de la réforme dans le temps, loin de constituer un « plan B », constituerait une voie de contournement rappelant les modalités d'une « réforme » des retraites que l'on qualifie parfois de scénario italien

Les tenants de cette modalité de réforme que l'on qualifie souvent du nom évocateur – et peu porteur ! – de « clause du grand-père » estiment qu'en l'activant, on permettrait de faire accepter plus facilement une réforme qui ne toucherait, de fait, pas les personnes en activité mais leurs enfants – ou leurs petits-enfants : ces derniers qui n'ont pas voix au chapitre viendraient, à leur corps défendant, étreindre le nouveau dispositif. Outre le fait qu'elle passerait à côté de l'effet recherché d'un « choc de simplification », une telle solution, qui est souvent pratiquée en matière d'assurance, ne serait, de fait, pas sans difficultés et obstacles très pratiques.

Elle conduirait à maintenir la totalité des 42 régimes sur une durée très longue, puisqu'elle supposerait de ne fermer chacun des régimes qu'à la sortie de son dernier actif cotisant, voire de l'ultime retraité : corrélativement, le 43^e régime créé aurait vocation à recevoir les cotisations des nouveaux – jeunes – cotisants, sans être, dans une première période, débiteur d'aucune prestation.

Lire aussi | Retraites : une réforme qui cristallise les inquiétudes

Une telle situation serait de nature à contrevenir au principe même de fonctionnement d'un régime de retraite par répartition dans lequel la garantie de pérennité est assurée par le renouvellement des actifs cotisants. Un tel système ne s'accommode pas d'une rupture de la chaîne générationnelle qui ne pourrait de fait qu'être répercutée immédiatement sur les cohortes de retraités en cours. Or c'est précisément la situation peu enviable dans laquelle se trouveraient les régimes provisoirement maintenus : étant gestionnaires d'un « groupe fermé » de cotisants, l'horizon de ces régimes serait pour le moins obscurci.

Impasse

Se poserait tout particulièrement la question du pilotage et de la gouvernance de chacun des régimes pendant cette longue période de raccordement. S'agirait-il de laisser perdurer l'autonomie de chacun ou d'imposer à ces régimes un certain nombre d'exigences communes de fonctionnement. La question est importante car elle concerne la politique de revalorisation, l'utilisation des réserves et, in fine, la gestion de leur pérennité, elle-même mise à mal par la perspective du régime universel... Autant de sujets particulièrement sensibles.

On arrive ici à une impasse : la gestion des régimes en autonomie est rendue hypothétique par la perspective de leur disparition prochaine. Mais du coup, si ces régimes ne peuvent fonctionner réellement en autonomie, quel serait l'intérêt de les maintenir ?

Lire aussi | [Thomas Piketty : « Qu'est-ce qu'une retraite juste ? »](#)

Les enseignements de l'histoire des régimes de retraite sur plusieurs décennies montrent bien que la perspective pour un régime d'être intégré à brève échéance dans un ensemble plus vaste conduit le plus souvent à le déresponsabiliser d'une gestion vertueuse (rendements intenable sur le long terme, gestion et utilisation des réserves non optimisées).

Certains articles de presse ont pu présenter cette solution d'étirement des délais comme un « plan B » par lequel l'exécutif « sauverait » les principes de la réforme et en faciliterait l'adoption dans le contexte difficile peu porteur pour une réforme que l'on sait. La vérité oblige à dire que le schéma de décalage dans le temps de la prise d'effet de la réforme selon un schéma « grand-père » n'a, à notre connaissance, été évoqué que comme une modalité technique parmi d'autres lors des consultations du haut-commissariat avec les partenaires sociaux.

Un vrai scénario alternatif

Au-delà des problèmes juridiques liés au risque de rupture juridique, mais également psychologique de l'égalité entre les générations, il importe de considérer que repousser la prise d'effet de la réforme dans le temps, loin de constituer un « plan B », constituerait une voie de contournement rappelant les modalités d'une « réforme » des retraites que l'on qualifie parfois de scénario italien : nos voisins transalpins ont en effet réformé leur système par une loi de 1995 qui, courageuse mais non téméraire, a instauré une transition s'étendant jusque dans les années 2060...

Serait-il encore temps, pour éviter un risque de dilution dans le temps de la réforme, de mettre sur la table un vrai scénario alternatif ? Ne devrait-on pas creuser une piste selon laquelle la réforme s'en tiendrait, au moins dans un premier temps, à la mise en place d'un système qui serait bien universel mais qui porterait sur l'unification des seuls régimes de base ? De la sorte, les régimes complémentaires, auxquels nombre de professions – libérales, tout spécialement – ont montré ces dernières semaines leur attachement, pourraient perdurer et conserver l'autonomie que mérite leur gestion responsable qu'il serait contre-productif de décourager.

Lire aussi | [Réforme des retraites : « Tous les perdants ont intérêt à se mobiliser massivement et durement dès maintenant ! »](#)

La difficulté majeure serait celle posée par les dispositifs de la sphère publique actuellement composés de blocs faisant à la fois office de régime de base et complémentaire. Cette architecture devrait évoluer pour faire émerger une logique de régime complémentaire qui aurait au demeurant l'avantage de permettre de pouvoir retenir, si nécessaire, des solutions différenciées entre les fonctions publiques.

Notons que la notion de régime complémentaire n'est pas complètement inconnue de la sphère publique avec le régime additionnel de la fonction publique (RAFP) mis en place il y a quinze ans pour permettre aux fonctionnaires de cotiser sur une partie de leurs primes. Ce système fonctionnant par points, que les projets actuels viendraient supprimer, ne pourrait-il pas constituer l'amorce et le réceptacle d'un régime complémentaire des agents publics : ceux-ci pourraient y être intégrés progressivement, ce qui pourrait contribuer à limiter au strict politiquement nécessaire le recours à l'effet « grand-père ».

Pierre Chaperon (Expert en protection sociale au sein du cabinet d'actuaire Galea & Associés)