

CAS
PRATIQUES
2020



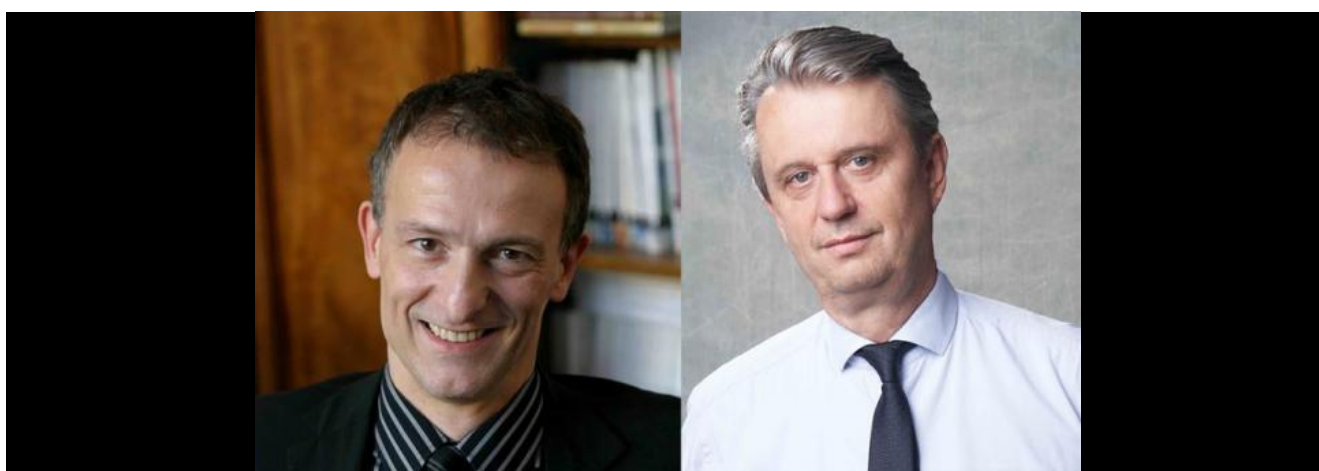
28 CAS PATRIMONIAUX
classés en grandes
thématiques

JE COMMANDE

La réforme des retraites n'aura pas lieu... en l'état

17/04/2020

Gilbert Cette, professeur d'économie associé à l'Université d'Aix-Marseille et Pierre Chaperon, conseil en protection sociale, cabinet Galea et associés, ancien directeur de Cabinet de l'AGIRC-ARRCO, reviennent sur la réforme des retraites, qu'il sera impossible à mettre en place dans le contexte actuel.



Nous mesurons ce qu'il peut y avoir d'incongru, voire d'indécent, à parler actuellement de la réforme des retraites qui nous a tant occupés, à un moment où nous sommes individuellement et collectivement soumis à tant de questionnements au regard d'une pandémie dont les conséquences sont peu prévisibles. Un petit effort de mémoire néanmoins et l'on se souvient des psychodrames, des maladresses, des polémiques et de l'impossible débat parlementaire conduisant à l'usage du 49-3. C'était il y a 2 mois, une éternité ! Il est révélateur que le nouveau Ministre des Affaires Sociales, Olivier Véran, n'a, de fait, guère eu l'occasion de prendre en main un sujet à 320 milliards tant son activité est par la force des choses accaparée par la crise sanitaire. Il est plus que probable que cette actualité aussi sévère qu'inattendue rebatte les cartes de l'idée même d'une réforme des retraites comme certains responsables de la majorité ont commencé à l'admettre ce week-end. La réforme était fondée sur des objectifs d'universalité et donc de solidarité, de simplification et de meilleure lisibilité du système composé de 42 régimes. S'ajoutait également un souci de pérennité et de sécurité dans une mosaïque composée de régimes de tailles extrêmement variables, allant de la centaine au million de cotisants et de la centaine de millions à la centaine de milliards d'euros de prestations.

On évoque souvent l'avant et l'après de la crise sanitaire : c'est vrai également pour le régime de retraite, même si la question peut légitimement sembler de deuxième ordre dans la période tragique que nous traversons. Une crise conduit à se recentrer sur des fondamentaux parfois oubliés : ce sont aujourd'hui les principes mêmes du fonctionnement d'un régime par répartition qui doivent être revisités.

Les limites d'un régime par répartition émiété dans un contexte de crise

On le dit souvent, un régime de retraite par répartition est un système qui repose sur une dynamique économique. Notre système de retraite obligatoire est le produit des 30 glorieuses qui ont permis son essor. Développé et généralisé au son des violons, ce système morcelé, organisé sur une base professionnelle, a vécu difficilement les longues années de crise économique entamée au milieu des années 70. Il ne sortira pas indemne du trou d'air inédit en temps de paix, véritable « crash-test » grandeur nature.

Le système par répartition couvre ses charges (prestations servies aux retraités) par un prélèvement sur le travail des actifs (cotisations sociales et impôt). Il ne peut fonctionner que sur une base obligatoire qui garantit la régularité et la permanence du flux de cotisation. La situation actuelle conduit à interrompre momentanément cette chaîne vertueuse : les dépenses liées aux retraites à servir demeurent, les ressources pour les honorer sont entamées à une échelle qu'aucune cartographie d'analyse des risques n'aurait pu anticiper. Cette situation sans précédent depuis la mise en place de notre système de protection sociale à la sortie de la Seconde Guerre mondiale met les régimes en difficulté et va conduire -conduit dès à présent- nombre d'entre eux à rencontrer des problèmes de trésorerie. La fonction même du régime de retraite conçu pour couvrir le long terme est de fait interrogée.

La crise nous rappelle qu'un régime en répartition ne peut correctement fonctionner de façon pérenne que sur une base large et donc au plan national établissant ainsi une communauté de destin entre actifs et retraités autour d'un contexte économique donné.

Les régimes constitués dans le cadre d'une profession montrent ainsi toutes leurs limites dans le cadre d'une remise en cause soudaine de la situation de l'activité de la profession en question, et à plus long terme, des évolutions des structures par âge. On pense, par exemple, aux régimes plus particulièrement liés au secteur de l'immobilier, du tourisme, aux professions judiciaires...

La crise financière risque là encore de nous montrer la limite des réserves constituées par les régimes par répartition agissant sur des bases professionnelles étroites. Ces « trésors de guerre », enjeux de tant de débats récents, risquent de se trouver quasiment du jour au lendemain quelque peu dérisoires au moment où les cotisations ne rentrent pas ou peu, surtout si, soucieux d'une rentabilité qui suppose une certaine exposition au risque actions, ils subissent également la chute des marchés financiers, qui n'a peut-être pas encore donné toute sa mesure. Nécessité obligeant, ces réserves financières dont on a vanté les mérites pour la gestion du long terme se trouvent de fait mises à contribution dans la pire des situations, au son des canons, pour boucler les fins de mois.

Une réforme compromise par le principe de réalité

L'avenir de la réforme apparaît aujourd'hui compromis sur ses 2 volets. Tout d'abord, la question d'un âge d'équilibre qui nous ramène à nos débats, à ce qui nous paraît aujourd'hui des jours heureux d'avant la crise. Qui peut imaginer la réouverture du débat sur l'âge de la retraite dans un délai court, à un moment où la préoccupation va être de faire repartir l'activité économique, de sauvegarder l'emploi et d'éviter un chômage de masse ? La notion d'équilibre, préoccupation de riche, a-t-elle un sens dans une « économie de guerre » ? Il reste qu'à une échéance de 2-3 ans, la contrainte de financement des retraites par la dette pourrait conduire à devoir rouvrir un débat sur l'âge dont les termes seraient complètement renouvelés au regard des évolutions du marché du travail induites par la crise (développement considérable du télétravail des cadres, question des «

premières et secondes lignes ») : la mesure d'âge – relèvement, mais aussi carrières longues !- ne s'est-elle pas imposée à la suite de la crise de 2008, deux ans après ...

Ensuite, la question d'une refonte des 42 régimes ne reviendra pas sur le devant de la scène, au moins dans le court et sans doute le moyen terme. Quel particulier va mettre en œuvre des travaux d'embellissements lourds dans sa maison au moment où il rencontre de graves difficultés financières ? Au-delà, un tel retour de ce débat dans une période pré-électorale présente trop de risques pour être sérieusement envisagé.

Il reste que l'on peut faire le pronostic d'un changement très profond de notre système de retraite qui va montrer l'anachronisme d'un régime de retraite à 42 ! Nécessité faisant loi, l'Etat doit dès à présent, peu ou prou, se porter garant des engagements de tout ou partie des 42 régimes pour les retraites en cours de service*. Dans le cadre du pilotage d'une dérive budgétaire aussi importante qu'inattendue, l'Etat devra s'attacher tout particulièrement au suivi de la partie consacrée aux retraites. La baisse du PIB conduira mécaniquement à rehausser la part constatée aux retraites dépassant ainsi, selon les hypothèses, sensiblement la barre des 14% points de la part de la richesse nationale (plus exactement le PIB) consacrée aux retraites. L'Etat ne pourra pas ne pas prendre la main sur un tel poste.

L'Etat, tour de contrôle du nouveau système

Dans le cadre du projet de réforme visant à mettre en place un régime de retraite universel dont il faut reconnaître qu'il était mal engagé et différé dans le temps, ne va-t-on finalement pas assister à la mise en place d'un régime universel de fait, constitué selon des modalités et un calendrier totalement imprévu ? L'économie de guerre va inévitablement mettre l'Etat en situation de tour de contrôle du système... Au travers de l'inclusion dans la loi de financement de la Sécurité Sociale des régimes non encore mis sous tutelle du Parlement, la loi organique portait à très court terme une évolution aussi technique que structurante quant à la dépossession de leurs gouvernances sur leur fonction majeure : le pilotage.

En dépit de cette perte de « souveraineté », les régimes pourraient dans un premier temps en tous cas, demeurer inchangés dans leurs structures administratives qui deviendraient autant de « sections » du nouvel ensemble piloté par l'Etat.

Et la suite ? On se souvient du retour en grâce des partenaires sociaux qui, au travers la convention de l'équilibre et du financement, ont été mis à contribution pour aider les pouvoirs publics à sortir la réforme de l'impasse. Cette sollicitation tardive qui a donné lieu à 2 mois de travaux techniques intenses est intervenue dans des conditions ne laissant pas s'exprimer à plein le dialogue social : travaux soumis à un cahier des charges tenant tant à son contenu final (proscription de mesures sur les cotisations et les prestations) qu'au moment de restitution de la négociation (fin avril). Dans un calendrier rendu obsolète, il est à souhaiter qu'au sortir de cette période si difficile, les 2 années chaotiques de concertation et de débats sur les retraites puissent aider à éclairer les termes de la refonte d'un système de retraite abimé, à un moment où les compteurs seront remis à zéro. La valeur solidarité, si souvent convoquée dans la période, devra en être la pierre angulaire. Il reste à espérer retrouver ce type de préoccupation rapidement !