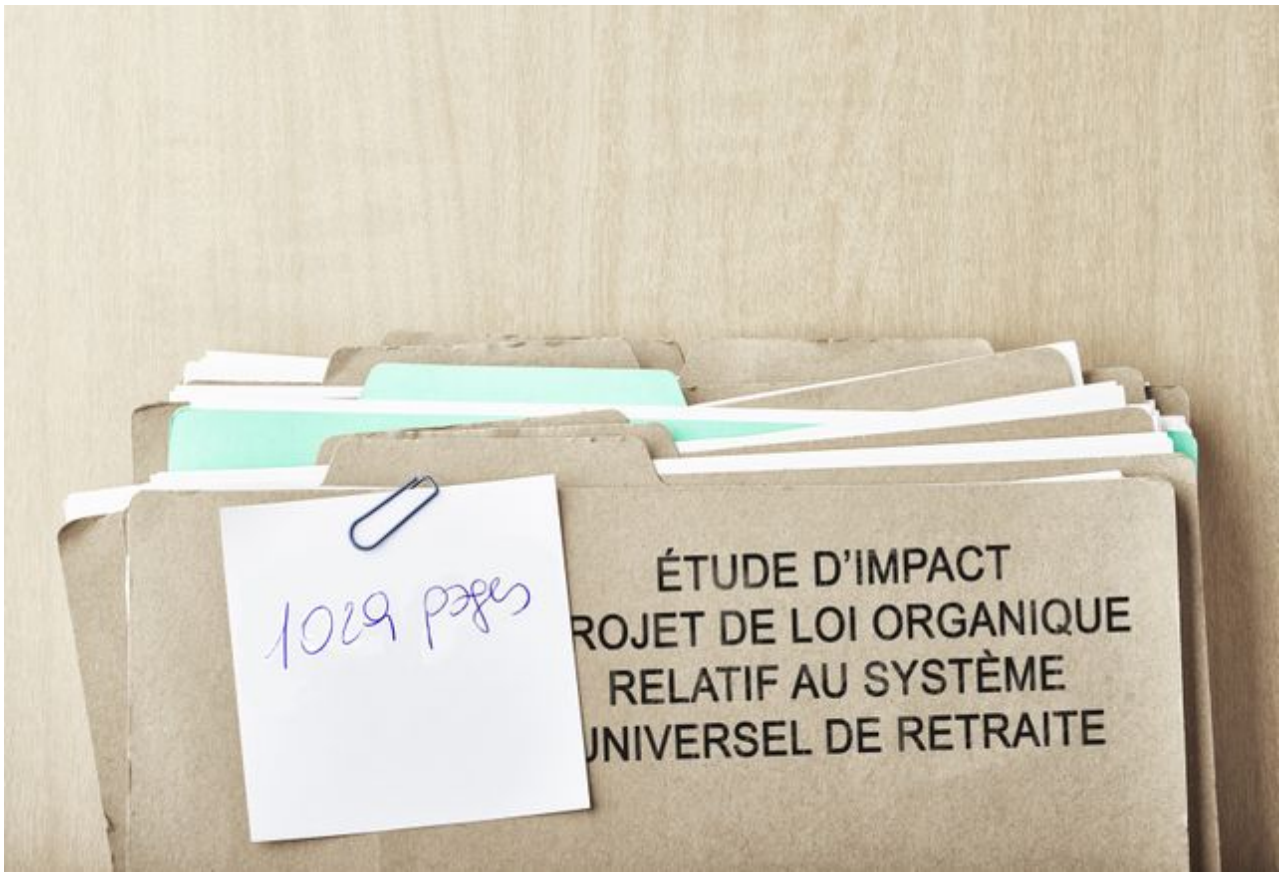
Retraites : que nous apprennent les 1 000 pages de l'étude d'impact ?

franceinter.fr/retraites-que-nous-apprennent-les-1-000-pages-de-l-etude-d-impact

Hélène Fily, France Inter, 30 janvier 2020

Cela fait des semaines que les partenaires sociaux réclament cette étude d'impact, indispensable pour savoir ce que le futur système des retraites financera exactement et à quel horizon. Indispensable, donc, aux discussions de la conférence de financement qui s'ouvre ce jeudi. Que peut-on en retenir ?



Cette étude d'impact de plus de 1000 pages accompagne le projet de loi avec lequel elle est associée
© Getty / Utamaru Kido / Valeria Emanuele

Une étude d'impact est une étude technique qui permet de mesurer les conséquences d'une réforme, le coût des mesures. Elle accompagne le projet de loi avec lequel elle est associée. Dans le cas de la réforme des retraites, elle permet de comparer les situations dans le futur système des retraites par rapport à aujourd'hui. Elle a été mise en ligne le 24 janvier sur le site de l'Assemblée nationale en même temps que les deux projets de loi.

Les pages 10 à 79 font l'état des lieux du système actuel ; les pages 80 à 113 détaillent la nécessité, pour le gouvernement, de la réforme; les pages 114 à 215 en analysent les conséquences. Les pages suivantes détaillent les projets de loi article par article.

Une étude d'impact très commentée

À lire

Économie

Retraites : on a décortiqué les 64 articles du projet de loi qui va être présenté au Conseil des ministres

Cette étude est particulièrement touffue, 1029 pages, *"10 fois plus longue que d'habitude"*, défend le chef d'orchestre de la réforme à l'Assemblée, Guillaume Gouffié Cha, rapporteur général du texte. Le Conseil d'État a néanmoins rendu un avis assez sévère, vendredi 24 janvier, regrettant notamment des "projections financières lacunaires".

Pas moins de quatre groupes politiques d'opposition de l'Assemblée nationale réclament une saisine du Conseil constitutionnel. Et les syndicats, qui sont en train décortiquer le texte, y voient aussi des chiffres contestables. Laurent Berger, le secrétaire général de la CFDT, pourtant favorable à la réforme, regrette le "*biais*" de cette étude qui se base sur un âge d'équilibre à 65 ans en 2027. De plus, estime t-il, *"la situation de l'emploi s'améliore, il faut en tenir compte".*

Quelle redistribution ?

L'étude d'impact entend d'abord prouver l'effet fortement redistributif de la réforme, vantée par le gouvernement. **Aujourd'hui les pensions de retraite des plus riches sont sept fois plus importantes que celle des plus pauvres.** Dans le futur système, l'écart perdure mais diminue de deux points (tableau 12 page 132).

Indicateurs d'inégalité de la distribution des pensions brutes versées, avant et après réforme / Étude d'impact

Si on prend la génération née en 1980, les pensions des 25% les plus modestes augmenteraient de 30% après réforme. Un tableau prend l'exemple d'un salarié au Smic : sans la réforme, il toucherait une pension de 1 082 euros en 2025, ce serait 65 euros de plus avec le futur système ; et 262 euros de plus en 2040. À cette date, le gain serait de 260 à 500 euros pour les différents bénéficiaires du minimum de pension, y compris pour les carrières à temps partiel. (*Tableau 10 bis - Cas-types de pensionnés au minimum contributif ou au minimum de pension, p 126)* Mais ce n'est pas le système à points en tant que tel qui a cet effet redistributif, c'est une conséquence du minimum de pension à 85% du Smic, pour une carrière complète.

Indexer les pensions sur les salaires plutôt que l'inflation est en général plus avantageux. L'étude d'impact rappelle ce chiffre : le salaire moyen a été multiplié par 1,7 entre 1993 et 2018, tandis que l'indice des prix à la consommation était multiplié dans le même temps par 1,4.

Comparaison de la croissance des prix et des salaires au cours des 25 dernières années / Étude d'impact

Le calcul des 25 dernières années

Le tableau 7 de la page 117 calcule l'impact de deux changements de la réforme des retraites - le calcul des points se fera sur l'activité de l'ensemble de la carrière et plus des 25 dernières années (ou six derniers mois pour les fonctionnaires) - le point sera indexé sur les salaires et plus l'inflation.

Impact du calcul du salaire de référence : ensemble de la carrière et revalorisation selon le SMPT versus 25 meilleures années et revalorisation selon l'inflation / Étude d'impact

Hypothèse est prise d'un début de carrière à 20 ans en 1975 et une liquidation en 2018. On peut lire : *"La prise en compte de l'ensemble de la carrière, indexée sur le salaire moyen, est moins favorable que celle des 25 meilleures années indexées sur l'inflation pour les cas-types à carrière ascendante (non cadre, -4 %) ou très ascendante (cadre supérieur, -15 %), car le calcul sur les 25 dernières années permet d'exclure les années moins rémunérées de début de carrière. À l'inverse, pour les carrières plates et complètes, la prise en compte de l'ensemble de la carrière indexée sur le salaire moyen est plus favorable : 5 % pour le salarié au SMIC, et 8 % pour le salarié au SMPT (salaire moyen par tête). "*

En clair, **les carrières ascendantes, notamment celle des cadres supérieures, y perdraient. Les carrières plates, des salariés plus modestes, y gagneraient.** Mais, si on lit la note de bas de page, il est précisé qu'*"il ne s'agit pas de cas-types traduisant les effets du système universel* _**dans son ensemble**_*".* Les cadres, qui ont commencé à travailler tard, bénéficieront par exemple d'un âge de taux plein inférieur à l'âge de l'annulation de la décote d'aujourd'hui, 67 ans. **Difficile donc de se faire une idée claire**.

À lire

Économie

Réforme des retraites : trois questions autour de la valeur du point

Les chômeurs y perdraient-ils ?

Ils peuvent le craindre, car pour les périodes de chômage, les points seront calculés sur l'indemnisation (l'ARE, l'allocation de retour à l'emploi) et plus sur le salaire antérieur. De plus, il n'y aura pas de points pour les périodes de chômage non indemnisées. C'est l'article 42 du projet de loi. Pôle emploi travaille sur les conséquences possibles de

l'article. En tout étant de cause, **le calcul se fera bien, non plus sur le salaire passé, mais sur l'allocation, qui lui est inférieure.** Qu'en sera-t-il par ailleurs des chômeurs de plus de 62 ans épuisant leurs droits à indemnisation avant l'âge d'équilibre ?

Le gouvernement considère à l'inverse que le futur système est plus avantageux, car les trimestres validés aujourd'hui sur les périodes de chômage peuvent n'avoir *"aucun effet in fine sur le niveau de la pension dès lors que les trimestres acquis au titre de la carrière sont suffisants".* (Art. 42)

Le Conseil d'État souligne de son côté que **l'étude d'impact ne s'est pas assez penchée sur le sujet de l'assurance-chômage.** En effet, reculer l'âge d'équilibre, et donc potentiellement de départ en retraite, aura des conséquences sur l'assurance-chômage, quand on regarde le taux d'emploi des 60-64 ans, encore très faible en France. Les ruptures conventionnelles conclues entre salariés et employeur peuvent déjà avoir cet effet, explique un syndicaliste, *"À deux ans de la retraite, le salarié quitte l'entreprise en signant une rupture conventionnelle, et c'est l'assurance chômage qui paye sa retraite".* Impossible à quantifier. Mais sans mesures concrètes sur l'emploi des seniors, objet de concertations parallèles, la réforme aurait bien un impact sur les dépenses d'assurance-chômage.

Et les femmes dans tout ça ?

Plusieurs cas-types de salariées, mères de famille, figuraient dans l'étude d'impact intermédiaire que nous avons pu consulter, mais sont absents de la version définitive. Officiellement, les chiffres n'avaient pas été vérifiés, pas validés. Mais on sait la complexité du calcul des droits acquis, notamment des trimestres octroyés pour la naissance d'un ou plusieurs enfants. La bonne formule n'a-t-elle pas encore été trouvée ?

Réduire les inégalités hommes-femmes reste une promesse majeure du gouvernement. Le projet de loi se fixe cet objectif de solidarité dès l'exposé des motifs du projet de loi. *« Nous ne pouvons plus accepter que la retraite des femmes (NDLR : résidents en France) soit inférieure de près de 42% à celle des hommes »*. Et l'étude d'impact l'affirme : _"_***la pension moyenne des futures retraitées sera améliorée de 6 % à 13 % pour les générations 1980-1990,*** *alors que celle des hommes sera en moyenne inchangée pour la génération 1980, et augmentée de 6 % pour la génération 1990 moyenne des futures retraitées sera améliorée de 6 % à 13 % pour les générations 1980-1990, alors que celle des hommes sera en moyenne inchangée pour la génération 1980, et augmentée de 6 % pour la génération 1990"*

Cette réduction des écarts entre hommes et femmes serait due au minimum de pension, à la possibilité pour les femmes de ne pas attendre 67 ans s'il leur manque des trimestres (c'est la cas de 80 000 femmes chaque année) ou de la pension de réversion, 70% des revenus garantis au conjoint survivant, le plus souvent la femme.

À lire

Quel impact pour les régimes spéciaux ? Les fonctionnaires ?

L'étude d'impact promet des transitions progressives et respectueuses des droits acquis. Décidées ultérieurement, par ordonnances, on n'en mesure pas les effets.

Les projections ne peuvent qu'en pointer l'enjeu. *"L'essentiel des enjeux liés à la mise en œuvre du système universel de retraite porte toutefois sur les régimes des agents statutaires de la SNCF, dont l'extinction est à terme prévue (impact de la loi ferroviaire), de la RATP, des salariés de la branche d'activité des industries électriques et gazières (IEG) et des marins. Du fait de leur taille, du niveau des avantages dérogatoires de retraite actuellement en vigueur dans ces régimes, de l'ampleur des droits passés à financer, ces quatre régimes, qui ont reçu 6,2 Md€ de financement de l'État en 2018, concentrent les enjeux de transition, ainsi que financiers et budgétaires."* (Tableau 30, p 161)

Dans la fonction publique, la transition se fera aussi de manière très progressive. Ceux qui sont à moins de 17 ans de la retraite ne seront pas concernés. *"Pour les fonctionnaires dont l'âge d'ouverture des droits est 57 ans, la première génération concernée pourrait ainsi être la génération 1980, tandis que pour les fonctionnaires dont l'âge d'ouverture des droits est 52 ans, la première génération concernée pourrait être la génération 1985"*. (p 153) **L'affiliation au régime universel se traduira par une augmentation des cotisations, y compris sur les primes qui seront intégrées à la rémunération soumise à cotisation.** "*Des transitions seront mises en place pour éviter un effet de seuil brutal",* précise l'étude d'impact. L'État employeur lui, va économiser car il ne cotisera plus à hauteur de 70% :

Impact à terme de la réforme des retraites sur le rendement des cotisations vieillesse (fonction publique) / Étude d'impact

L'État employeur y gagnerait quelque 45 milliards d'euros de cotisations. Il le reversera en partie dans des revalorisations de salaires. L'étude d'impact détaille ensuite : *"La contribution de l'État au système de retraite sera intégralement maintenue en 2025, puis évoluera selon la nature et la dynamique des dépenses qu'elle vise à couvrir (droits assimilables au droit commun, départs anticipés des catégories actives, prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique, droits spécifiques en extinction...).* Les syndicats aimeraient être sûrs que l'État n'en profite pas pour "grapiller" des économies.

Une clause à l'italienne est par ailleurs en cours d'arbitrage. S'il l'on veut l'expliquer simplement, il s'agirait en 2024 - au moment de calculer les droits acquis dans l'ancien système - de faire ce calcul sur **une projection de ce qu'auraient été les 6 derniers**

mois de carrière du fonctionnaire. La même clause à l'italienne est à l'étude pour les salariés du privé. Les discussions étant en cours, le coût de ce calcul n'est pas présent dans l'étude d'impact.

Un âge d'équilibre à 65 ans en 2037

L'étude d'impact base tous ses calculs sur un âge de taux de plein, un âge d'équilibre à 65 ans en 2037. *"Hypothèse purement conventionnelle"*, justifie Matignon, d'**un Français qui commence à travailler à 22 ans et qui cotiserait 43 ans ; une carrière complète.**

On parle ici d'une échéance à 10 ans, mais alors que les syndicats réformistes se félicitent d'un recul du gouvernement sur l'âge-pivot de 64 ans en 2027, cette nouvelle borne, prise comme hypothèse par défaut, risque d'animer les débats à l'assemblée.

De plus, l'étude d'impact utilise cette borne d'âge uniformément. Elle ne prend pas en compte le fait qu'elle puisse augmenter en fonction de ce que décide la future gouvernance du système, ou à défaut en fonction de l'espérance de vie. Elle ne prend pas non plus en compte le cas des Français qui commenceraient à travailler avant 22 ans, hors carrières longues (avant 20 ans) et qui seraient pénalisés avec un âge d'équilibre à 65 ans.

Cela fausse les cas-types présentés, juge ainsi le collectif Nos Retraites, un collectif rassemblant chercheurs, syndicats et fonctionnaires anonymes, qui a proposé un contre-chiffrage. Exemple d'une Atsem, qui travaille aux côtés des professeurs des écoles, née en 90. L'étude d'impact calcule un gain, peu importe son âge de départ, à partir de 62 ans alors que **pour le collectif, elle perdrait 7% de pension en partant à 62 ans** et il faudrait qu'elle attende 67 ans pour y gagner.

L'âge d'équilibre doit être défini par la future gouvernance du système, dont les partenaires sociaux, mais l'étude d'impact fait peu de mystère sur le scénario probable des années à venir. Ainsi, on peut lire page 118, que *"dans un contexte de hausse significative de l'espérance de vie et du nombre de retraités par actifs, il paraît nécessaire de continuer à utiliser le levier de l'âge effectif de départ à la retraite comme outil de pilotage, afin de préserver à la fois le niveau de vie des actifs (en n'augmentant pas leurs cotisations) et celui des retraités (en ne baissant pas leurs pensions)."* **La valeur du point ne baissera pas, a promis le gouvernement. Mais le fait de reculer l'âge de taux plein, en diminuerait tout de même le rendement.**

L'étude d'impact anticipe les comportements des actifs. **D'après ses projections, la moitié des assurés modifierait son choix ; 1/3 partiraient plus tôt**, majoritairement ceux qui aujourd'hui attendent le bout du bout car il leur manque des trimestres et 20% partiraient plus tard : des cadres qui ont fait des études longues notamment, mais aussi ceux qui ont commencé à travailler jeunes, à partir de 20 ans, hors dispositif carrières longues, et qu'un âge d'équilibre obligerait à travailler deux ans de plus qu'aujourd'hui.

Le chantier de la pénibilité

Avec l'extension du compte pénibilité à la fonction publique, **le nombre d'assurés couverts par le compte pénibilité (C2P) augmentera de 25%** selon les données de l'étude d'impact (Graphique 45, p 131) _"Parmi les générations nées après 1990 (à l'issue de la montée en charge du dispositif), environ 100 000 assurés par génération auraient au moins un point sur leur C2P (*compte pénibilité)*. Parmi ceux-ci, environ 45 000 auraient plus de 23 points, leur permettant potentiellement de modifier leur âge pivot ou leur âge d'ouverture des droits, et on estime que, parmi les assurés de cette génération avec au moins 23 points, 60 % avanceraient leur départ"_.

Néanmoins la fonction publique verra progressivement s'éteindre la catégorie dite "active", qui donnait droit à des départs anticipés - un peu plus de 700 000 agents, principalement dans la fonction publique hospitalière (graphique 53, page 158) et selon la CGT, près de 200 000 personnes s'en trouveraient lésées.

Des concertations sont en cours avec les partenaires sociaux sur la question de la pénibilité. L'étude d'impact révèle déjà plusieurs avancées. Les seuils du travail de nuit seront baissés. **L'exposition multiple (la poly-exposition) sera mieux reconnue et donnera droit à davantage de points. Le compte sera aussi déplafonné.** Aujourd'hui, on ne peut cumuler plus de 100 points. Cette barrière sautera pour favoriser la formation ou l'aménagement du temps de travail en fin de carrière. (p 130)

Les retraites ne resteront pas à 14% du PIB

Le gouvernement a toujours laissé penser que la part des dépenses de retraites dans la richesse nationale ne baisserait pas. L'étude d'impact prouve le contraire. **Le poids des retraites dans le Produit intérieur brut, le PIB, approche les 13,8% aujourd'hui. Il devrait diminuer à 13,6% en 2025, 13,3% en 2040 et 12,9% en 2050** contre 13% sans la réforme. Avec ou sans la réforme, c'est sensiblement la même chose, fait valoir Matignon : *"La trajectoire des dépenses actuelles est respectée".* (Tableau 39, p 176)

Effet de la réforme sur les dépenses de prestations à horizon 2050 / Étude d'impact

Cela traduit une chose pour les économistes Thomas Piketty, Henri Sterdyniak, ou Julia Cagé qui signent une tribune dans le journal Le Monde : *"La volonté du gouvernement de concilier deux objectifs, changer de système et réduire les dépenses de retraite. On attendrait une exposition explicite de ces choix politiques, plutôt que de suggérer à l'inverse que la réforme ne comporte aucun enjeu financier".*