

## FICHES CONCOURS

### POLITIQUES SOCIALES ET DE SANTE

#### La réforme des retraites de 2014

Mai 2017



Guirlandaio, Portrait d'un vieillard et d'un jeune enfant

#### Le contexte de la réforme

A la suite de projections du Conseil d'orientation des retraites (COR) publiées en avril 2010 et faisant état, du fait de la crise économique de 2009, d'un déficit très important à horizon 2020, les retraites de base ont été réformées par la loi du 9 novembre 2010. Les mesures prises alors (pour l'essentiel le recul progressif de 2 ans de l'âge d'ouverture des droits) devaient permettre d'atteindre l'équilibre en 2018, les autorités publiques annonçant la nécessité de nouvelles mesures à cette échéance. Or, le COR a montré dans un nouveau rapport de décembre 2012 que les hypothèses économiques sur lesquelles avait été construite la réforme de 2010 étaient exagérément optimistes : l'annonce fin 2012 d'un déficit compris entre 20 et 25 Mds pour 2020-2025 a conduit à une nouvelle réforme.

La préparation en a été confiée à un comité d'experts, la Commission Moreau, dont le mandat était ambitieux :

- Définir les leviers de l'équilibre financier,
- Améliorer le pilotage du système (donner une visibilité sur la durée),
- Rendre notre système plus juste (articulation entre assurance et solidarité),
- Faire des propositions sur la prise en charge de la pénibilité,
- Améliorer la cohérence, voire la convergence entre les régimes.

La Commission a rendu son rapport en juin 2013. Certaines de ses propositions ont été retenues (notamment s'agissant de l'équilibre financier et de la pénibilité) mais l'esprit du rapport n'a pas été suivi : les pouvoirs publics ont non seulement repoussé la perspective d'une réforme « systémique » qui figurait dans la loi de 2010 (une disposition prévoyait alors d'étudier un régime universel applicable à tous avec une meilleure proportionnalité entre l'effort de contribution préalable et la retraite) mais aussi toute convergence entre les différents régimes, de même que n'ont pas été retenus la forte mise à contribution des retraités ou le réexamen des « droits gratuits », notamment les droits familiaux (amélioration des droits à retraite liés aux enfants).

### **La loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites**

La réforme comporte en premier lieu des mesures de rééquilibrage financier :

- Augmentation des cotisations sociales de l'ensemble des régimes, y compris les régimes spéciaux (pour 2013, + 0,15 point à la fois pour la part patronale et la part salariale, et pour les années suivantes jusqu'en 2017, + 0,05 point). Cette hausse a été compensée, pour les cotisations patronales, par la baisse de la cotisation familles, du moins jusqu'à la mise en œuvre du Pacte de responsabilité ;
- Augmentation progressive à 43 ans de la durée d'assurance exigible des générations qui partiront à partir de 2020 : la décision prolonge simplement la règle définie en 2003 de partage des gains d'espérance de vie, entre vie au travail (2/3) et retraite (1/3), qui conduit à une prolongation automatique des durées d'assurance en fonction de l'amélioration de l'espérance de vie ;
- Gel des pensions : la mesure, initialement prévue pour 6 mois, a finalement duré 18 mois (d'avril 2014 à octobre 2015) mais dans un contexte de si faible inflation qu'elle n'a pas été douloureuse. Les pensions n'ont d'ailleurs pas été revalorisées en octobre 2016, à l'échéance normale, du fait du caractère minime de l'inflation ;
- Soumission à l'impôt des majorations des pensions des parents de famille nombreuse (10 %) qui en étaient jusqu'alors exonérées.

Deux mesures de la loi sont plus structurelles :

- La première concerne la pénibilité au travail. La loi de 2010 avait prévu l'obligation pour les entreprises d'au moins 50 salariés dont la moitié des salariés sont exposés à certains facteurs de pénibilité d'être couvertes par un accord ou un plan d'action relatif à la prévention de cette pénibilité, sauf à supporter une pénalité de 1% de la masse salariale. La loi de 2014 amplifie l'incitation à la prévention, tout en donnant satisfaction à ceux (les organisations syndicales) qui réclamaient une amélioration des droits à retraite pour les assurés concernés : elle institue un « compte pénibilité », alimenté dès lors que le salarié a cotisé au moins un trimestre en étant exposé aux facteurs de pénibilité définis à la suite de la loi de 2010 (travail de nuit, postures pénibles, produits chimiques...). Le salarié peut ensuite utiliser les points de son compte pénibilité pour obtenir des formations, bénéficier en fin de carrière d'un temps partiel sans réduction de salaire ou encore valider au maximum 8 trimestres de

cotisation (ce qui peut lui permettre d'obtenir plus vite le taux plein ou d'anticiper de deux ans l'âge d'ouverture des droits et de partir plus tôt). Ce dispositif est financé par des cotisations des employeurs ;

- Un dispositif de surveillance et de pilotage du système des retraites est prévu, pour lancer des alertes en cas de dérapage : le COR élabore un bilan annuel à partir d'une liste d'indicateurs de suivi fixés par décret. Sur ce fondement, un Comité de suivi des retraites composé d'experts indépendants rend un avis public (respect des objectifs du système, y compris les objectifs d'équité). Cet avis peut comporter des recommandations publiques adressées au Parlement, au Gouvernement et aux caisses de retraite. Le Gouvernement doit ensuite présenter au Parlement, après consultation des partenaires sociaux, les suites qu'il entend donner à ces recommandations.

Compte tenu de la décision de ne pas modifier les règles spécifiques propres aux régimes spéciaux, la réforme ne représente qu'un effort financier de 8 Mds, alors que le COR chiffrait à 20 Mds l'effort total nécessaire. Le déficit de certains régimes (notamment agricole et régimes spéciaux, y compris celui des fonctionnaires) continuera donc à être pris en charge par l'Etat ou des mécanismes de solidarité interprofessionnels.

### **La mise en place de la réforme**

Les difficultés ont concerné la mesure de la pénibilité des salariés et par contre coup la mise en place du compte pénibilité. Les organisations d'employeurs ont jugé impossible de mettre en place le dispositif de mesure individuelle de la pénibilité pour 6 critères sur 10, dont les postures pénibles, la manutention de charges, l'exposition aux agents chimiques, les vibrations, le bruit et la température. Pour simplifier la mesure, la loi du 17 août 2015 a supprimé la fiche individuelle de mesure et prévu que l'employeur déclare les salariés, au moment de la déclaration annuelle nominative, sur le fondement de référentiels établis par branche. Le dispositif devait se mettre en place en juillet 2016. Cela n'a pas été le cas, les référentiels n'étant pas prêts, et la réforme se met depuis lors péniblement en place.

Le dispositif présente des limites : il ne permet pas une prise en charge des années de pénibilité passées. La loi de 2010 évoquait la traçabilité des expositions passées aux risques professionnels mais, même si celles-ci peuvent être reconstituées, le compte pénibilité ne s'applique que pour l'avenir.

L'étude d'impact de la loi de 2014 estime que 18,2 % de la population sont concernés par l'exposition à un facteur de pénibilité mais d'autres études évoquent des chiffres supérieurs. L'ampleur du problème (et la longueur de la montée en charge) sont donc incertaines.

### **Réforme de 2014 : quelle appréciation ?**

- **Les effets financiers** de la réforme, conjugués avec ceux de celle de 2010, sont nets.

A court terme, le régime général a retrouvé l'équilibre dès 2016, le FSV (fonds de solidarité vieillesse) restant quant à lui fortement déficitaire (-3,8 Mds). Selon le Comité de suivi des retraites (rapport de juin 2016), à l'échéance proche de 2020, le solde global du système serait de -0,2% du PIB, en amélioration très sensible par rapport aux anticipations qui prévalaient avant l'adoption des deux dernières réformes du système (-0,7% prévus en 2010).

D'une manière plus globale, les évaluations récentes permettent d'estimer que l'ensemble des réformes engagées depuis 1993 a permis de baisser de 7 points le poids du système de retraites dans le PIB à horizon 2040.

A moyen terme, les projections restent néanmoins fragiles : certes, selon le rapport annuel du Cor de juin 2016, la baisse tendancielle du rapport cotisants/retraités sera atténuée par l'augmentation progressive de l'âge de départ, qui atteint 61,5 ans en 2015 tous régimes confondus et qui devrait dépasser 63 ans dès 2030 et atteindre 64 ans en 2040.

Cependant, pour ce qui est de la situation financière, les projections du COR indiquent, pour le milieu des années 2020, soit un excédent, soit un déséquilibre persistant, selon les hypothèses économiques de chômage, d'évolution de la productivité et des revenus d'activité. Le comité de suivi constate ainsi en juillet 2016 que les réformes successives ont permis de traiter les enjeux démographiques et le choc de la crise mais qu'il subsiste une sensibilité forte aux hypothèses de croissance future.

- **La mise en place des mesures sur la pénibilité est trop lente**

La disposition la plus originale de la loi est celle relative au compte pénibilité mais son application effective a été retardée et reste incertaine, sans que l'on sache par ailleurs comment les entreprises appliquent l'obligation de prévention qu'elles ont depuis la loi de 2010. En ce domaine, les mesures adoptées en France étaient pourtant déjà tardives par rapport aux efforts réalisés depuis longtemps par les pays relevant du « modèle scandinave », mesures qui leur permettent d'atteindre, pour les seniors, des taux d'emploi remarquablement élevés.

- **Les questions de fond n'ont pas été traitées**

Pour répondre au sentiment d'injustice ainsi qu'au besoin de simplification et de lisibilité des assurés, un rapprochement des régimes et une unification du système de retraites seraient à entreprendre. Ce projet ne fait pas consensus. Pour autant, la réforme n'a pas tracé de stratégie en ce domaine, pas plus qu'elle n'a pris position sur l'application de certains principes, comme les modalités d'acquisition des droits des femmes ou les altérations parfois contestables du principe contributif.

Au final, il est probable que la réforme de 2014 ne sera pas la dernière : Le programme du Président de la République élu en 2017 comporte l'unification des régimes de retraite et l'institution d'un régime par points. Le projet est très ambitieux : reste à voir comment il sera appliqué.