Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

3 | 2018

La participation des travailleurs dans la grande entreprise privée et publique

L'augmentation de l'âge de la retraite : analyse d'un projet de loi

Anna Aleksandrova

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/rdctss/1928>

DOI : 10.4000/rdctss.1928

ISSN : 2262-9815

Éditeur

Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

Édition imprimée

Date de publication : 1 novembre 2018

Pagination : 170-173

ISSN : 2117-4350

Référence électronique

Anna Aleksandrova, « L'augmentation de l'âge de la retraite : analyse d'un projet de loi », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [En ligne], 3 | 2018, mis en ligne le 01 novembre 2021, consulté le 13 novembre 2021. URL : <http://journals.openedition.org/rdctss/1928> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdctss.1928>

Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

L'AUGMENTATION DE L'ÂGE DE LA RETRAITE : ANALYSE D'UN PROJET DE LOI

La question de l'augmentation de l'âge de la retraite a fait l'objet d'ardentes discussions ces six derniers mois. Le projet de loi n° 489161-7¹ déposé au Parlement de la Russie par le Gouvernement a eu une grande résonance et a provoqué de nombreuses manifestations de protestation dans les régions du pays ainsi que dans la capitale². Cependant, le projet a été adopté en première lecture le 19 juillet 2018. La deuxième lecture est fixée pour septembre 2018 (les amendements sont déposés jusqu'au 24 septembre). Quoi qu'il en soit, la réforme de la retraite sera réalisée. Sa nécessité est évidente : l'âge normal de la retraite n'avait pas changé en Russie depuis les années 1930.

I - L'ÂGE DE LA RETRAITE EN RUSSIE : APPROCHE HISTORIQUE

Les premiers actes législatifs sur la retraite des militaires et des fonctionnaires furent adoptés en Russie au XVIII et XIX^{ème} siècles : la Charte maritime (1720), la Charte des pensions et des allocations forfaitaires (1827), etc. Le versement d'une pension fut déterminé en raison d'une certaine ancienneté ou d'une blessure.

La prestation d'une pension de vieillesse (retraite) n'apparut qu'à l'époque soviétique. En 1920-1930, les arrêtés gouvernementaux ont été adoptés établissant une pension de retraite pour des ouvriers (mineurs, travailleurs de la métallurgie, du transport par rail et par eau). Ces travailleurs avaient droit à une pension si, au jour du départ à la retraite, les hommes avaient atteint l'âge de 60 ans et avaient travaillé au moins 25 ans, les femmes de 55 ans et ayant travaillé au moins 20 ans (Règlement sur les pensions et les prestations d'assurance sociale du 13 février 1930³). Ces règles ont ensuite été étendues aux travailleurs d'autres industries, ainsi qu'aux employés. Les personnes engagées dans des travaux nuisibles (souterrains, par exemple) avaient droit à la retraite à l'âge de 50 ans (s'ils avaient une ancienneté de travail de 20 ans dont au moins 10 ans occupés à des travaux dangereux). Les pensions vieillesse étaient prévues pour des militaires, médecins, aviateurs, éducateurs et scientifiques (sous la condition de 20-25 ans de travail).

1 Проект Федерального закона n° 489161-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам назначения и выплаты пенсий» <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/489161-7>

2 Протесты против повышения пенсионного возраста, митинги // Новости 24 часа. Электронный ресурс. <http://24newsru.ru/ekonomika/31969-protestyi-protiv-povyishenie-pensionnogo-vozrasta-mitingi-10.html>

3 Положение о пенсиях и пособиях по социальному страхованию : утв. Постановлением ЦИК СССР, СНК СССР от 13.02.1930 // СЗ СССР. 1930. n° 11. Ст. 132.

Il est à noter qu'après la révolution de 1917 les représentants des classes dites « exploiteuses » (noblesse, bourgeoisie, prêtres) ont été privés de leur droit de vote, ainsi que de leurs droits à la retraite et aux allocations sociales. Ces restrictions n'ont été levées qu'après l'adoption de la Constitution de l'URSS de 1936.

La sécurité sociale des agriculteurs (dits paysans) devait être assurée par les sociétés paysannes d'assistance (d'après le Règlement des sociétés paysannes d'assistance de 1924). La loi de 1956 sur les pensions de l'Etat⁴ a conservé les règles sur l'âge de la retraite prévues en 1930 (60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes, stage de 25 et 20 ans respectivement).

La liste des professions ouvrant droit à la pension de la retraite anticipée a été élargie : travailleurs des transports, industries minières, santé publique, industries légères et alimentaires, etc. (Arrêté gouvernemental de 22 août 1956).

En 1964 un système unifié de retraite pour les agriculteurs a été fondé en URSS (la loi de 15 juillet 1964)⁵. Pour ces travailleurs, l'âge normal de la retraite était le même : 60 ans et 55 ans.

Les lois sur les retraites adoptées en Russie en 1990, 2001, 2013 n'ont pas changé cet âge. Ce qui a été modifié, ce sont :

- la durée de cotisation (durée et méthode de calcul),
- la structure de la pension elle-même (pension de base, d'assurance, de capitalisation),
- le mode de financement (par budget public, cotisations de l'employeur, contributions de la personne).

II - LE PROJET DE LA RÉFORME

La période des réformes économiques et sociales, entamée en 1985, a été très dure pour la population de la Russie ; le gouvernement a imposé une sorte de moratoire à propos du problème de l'âge de la retraite. En plus, la plupart des électeurs aujourd'hui sont des personnes âgées – ainsi, la réalisation de cette réforme, très impopulaire, constitue un grand risque pour les pouvoirs publics.

Néanmoins, une certaine élévation de l'âge de la retraite semble inévitable. Dans les années 1930, la durée de vie de la population dans notre pays était de 49 ans pour les hommes et de 66 ans pour les femmes ; aujourd'hui elle a considérablement augmenté (67,5 ans pour les hommes et 77,6 ans pour les femmes⁶). Le vieillissement de la population et la baisse de la natalité exercent une influence négative sur le financement des retraites. En outre, beaucoup de personnes ont droit à la retraite anticipée (à l'âge de 50-55 ans). La mise en œuvre des pensions par capitalisation en 2002 a été suspendue en 2014 (« le gel de l'épargne de retraite »).

4 О государственных пенсиях : закон СССР от 14 июля 1956 г. // Ведомости ВС СССР. 1956. n° 15. Ст. 313.

5 О пенсиях и пособиях членам колхозов : закон СССР от 15 июля 1964 г. n° 2688-VI // Ведомости ВС СССР. 1964. n° 29. Ст. 340.

6 Федеральная служба государственной статистики
http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

L'emploi dans le secteur informel et les fraudes aux cotisations sociales sont aussi des problèmes importants pour notre système de la sécurité sociale. Aussi, est-il nécessaire de réaliser des réformes systémiques (fondamentales, complexes), et l'élévation de l'âge de la retraite n'est qu'une mesure technique.

Le Président de la Russie, élu le 18 mars 2018, après son intronisation, a signé le Décret relatif aux objectifs nationaux et à la stratégie de développement de la Russie jusqu'à 2024⁷.

Parmi les objets nationaux, figurent :

- L'augmentation du taux de natalité ;
- L'allongement de la durée de vie jusqu'à 78 ans ;
- La croissance des revenus réels de la population ;
- L'augmentation du taux des pensions au-dessus du niveau de l'inflation ;
- La réduction de moitié du niveau de la pauvreté en Russie ;
- Le taux de croissance économique supérieur à ceux du monde (la Fédération de Russie devient l'une des cinq plus grandes économies du monde) ;
- La stabilité macroéconomique avec une inflation ne dépassant pas 4 %.

Selon le Premier ministre D. Medvedev, le coût de ce Décret est d'au moins 8 billions de roubles. Ainsi, l'augmentation de l'âge de la retraite est considérée comme une mesure d'économie budgétaire.

Le projet de la loi n° 489161-7 prévoit l'augmentation progressive (12 mois par an) de l'âge de la retraite jusqu'à 65 ans pour les hommes et 63 ans pour les femmes. La réforme doit commencer en 2019. L'âge légal d'incapacité au travail en raison de la vieillesse doit également être modifié : si c'était 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes, il devrait maintenant être de 65 et 63 ans respectivement. Le projet envisage de relever l'âge de la retraite non seulement pour la majorité de la population, mais aussi pour un certain nombre de catégories bénéficiant de pensions de retraite anticipée (enseignants, médecins, travailleurs créatifs, travailleurs du Grand Nord). Par exemple, si les travailleurs créatifs du théâtre avaient le droit de prendre leur retraite à l'âge de 50 à 55 ans (avec une ancienneté de travail de 15 à 30 ans), après la réforme, ils l'auront à l'âge de 58 à 63 ans (l'âge et l'ancienneté précis pour chaque catégorie de travailleur étant fixés par décret gouvernemental). Il faut dire que la décision sur l'augmentation de l'âge de la retraite pour les fonctionnaires (jusqu'à 65 ans pour les hommes et 63 ans pour les femmes) a déjà été prise en 2016⁸. La réforme est en marche.

7 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года n° 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/>

8 Voir A. Aleksandrova « Actualités juridiques internationales, 2016. Fédération de Russie », *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, n° 2016/2, p. 142.

III - LA DISCUSSION PUBLIQUE

L'augmentation de l'âge de la retraite pour la majorité de la population a été annoncée en mai 2018. Le projet de loi a été déposé au Parlement le 16 juin et adopté en première lecture le 19 juillet. De nombreuses forces politiques et sociales se sont élevées contre la réforme. Le Parti communiste a été à l'origine d'un référendum relatif à l'augmentation de l'âge de la retraite. Bien que la Commission centrale électorale ait approuvé la formule du référendum, la procédure légale de son organisation est très complexe. Il faut collecter au moins 2 millions de signatures pour le référendum (pas plus de 50 mille signatures dans chaque région du pays). Pour le moment, on met en place des comités d'action dans les régions de la Russie.

Le 21 août les débats publics sur la réforme ont eu lieu au Parlement. La Fédération des syndicats indépendants de la Russie (la plus grande organisation syndicale de notre pays) s'est prononcée contre l'élévation de l'âge de la retraite. Le Parti parlementaire « La Russie juste » a adopté la même position. Des manifestations de protestation sont prévues au cours du mois de septembre à Moscou. Dans ce contexte le Président de la Russie s'est produit à la télévision le 29 août pour expliquer à la population les motifs de la réforme et faire part de propositions atténuant cette dernière. En particulier, il propose:

- l'augmentation de l'âge de la retraite pour les femmes jusqu'à 60 ans (non 63);
- la retraite anticipée pour les femmes ayant 3 enfants à l'âge de 57 ans, 4 enfants - 56 ans, 5 enfants et plus - 50 ans (pour ces dernières, un tel privilège était déjà prévu par la loi);
- la mise en application de la notion « âge de préretraite » - 5 ans avant la retraite;
- l'augmentation (plus de 2 fois) de l'allocation de chômage maximale pour les personnes ayant l'âge de préretraite;
- la responsabilité administrative ou pénale des employeurs en cas de licenciement de personnes ayant l'âge de préretraite en raison de leur âge;
- l'adoption par le Gouvernement d'un programme spécial de formation continue pour les personnes en âge de préretraite; etc.

Habituellement, les propositions du Président de la Russie trouvent l'assentiment du Parlement. On peut donc s'attendre à ce que des amendements pertinents soient bientôt introduits dans le projet de loi.