

RETRAITE  
UN PATRIMOINE  
COLLECTIF



CERCLE DE RECHERCHE ET D'ANALYSE SUR LA PROTECTION SOCIALE

---



# AVANT-PROPOS

« Une retraite permettant aux vieux travailleurs de finir dignement leurs jours<sup>1</sup>. »

Les Français sont très attachés à leur système de retraite constitutif d'une Protection sociale parmi les plus complètes au monde. Actifs, ils la réclament à cor et à cri, retraités, ils trouvent souvent leur pension bien modeste !

Fondé sur un système par répartition, l'architecture du système, pour être lisible, se complexifie par ses ramifications. Cette construction qui reflète les diversités du monde du travail, de ses corporatismes et de ses diversités, n'a pu au fil des ans ne pas créer de distorsions et d'inégalités plus ou moins bien ressenties par la population. Depuis plus d'un quart de siècle, la question de la pérennité de ce système est entrée avec force dans le débat public et avec elle le montant de la pension au regard du triptyque cotisation/durée/pension. Différentes réformes pendant cette période ont tenté d'y répondre. À chaque fois, craintes, fantasmes, contre-vérités ont brouillé l'exercice pédagogique indispensable pour obtenir un minimum de consensus.

Les déclarations faites pendant la campagne présidentielle de 2017 par le candidat futur Président puis les premières mises en œuvre concrètes d'une perspective de réforme copernicienne du système de retraite français ont incité le CRAPS dont l'objet est par nature la préservation intelligente du système de Protection sociale à se saisir de cette question en constituant une commission de travail qui a élaboré le présent document.

Le fait que cette commission ait travaillé en amont des décisions gouvernementales c'est-à-dire sans rien connaître de ce que seraient, dans le détail, ni les modalités, ni le calendrier de cette éventuelle réforme, s'est révélé être un avantage méthodologique.

L'un des débats de fond qui a occupé la commission au début de ses travaux était de savoir si une réforme majeure du système de retraite : « un grand soir de notre système de retraite » était souhaitable. Avec sagesse, la commission, composée d'experts et de représentants de la société civile - praticiens, fonctionnaires, mutualistes - a décidé

---

<sup>1</sup> Programme du CNR

de laisser la question ouverte en considérant qu'un gouvernement démocratiquement élu était légitime à proposer les réformes de son choix. Pour autant, il lui appartenait d'une part de rappeler l'importance des enjeux d'une réforme du système de retraite et de sa complexité et d'autre part de tracer, ce qu'elle considérait comme les limites au-delà desquelles la réforme ne devrait pas s'aventurer. La commission a par ailleurs beaucoup insisté sur les conditions de mise en œuvre de cette réforme pour qu'elle ne soit la cause ni d'affrontements ni de troubles.

Précisons enfin qu'il s'agissait pour cette commission de rédiger un document politique rappelant des orientations et des principes, en évitant autant que faire se peut, de tomber dans une trop grande technicité ; la réflexion menée se fondant par ailleurs sur des travaux existants et disponibles, en particulier, ceux remarquables, du Conseil d'Orientation des Retraites (COR).

Le fil conducteur des travaux de cette commission du CRAPS a été de chercher à faire partager l'idée que la retraite était l'archétype même d'un bien public, d'un patrimoine commun dont l'indispensable conservation supposait une gestion prudente et collective. C'est dans cet esprit que la commission a travaillé et forte de cette conviction vous livre ses travaux.



# LA RÉFORME DES RETRAITES : ENTRE ESPOIR ET INQUIÉTUDE

Phénomène relativement récent, le poids considérable des retraités au sein de l'ensemble de la population modifie sensiblement notre société. Les progrès de la médecine et l'amélioration des conditions de vie et de travail ont dans un mouvement irréversible d'allongement de la vie fait passer cette population de 1 million en 1950 à 16 millions en 2017... On parle désormais de silver économie !

Conséquence directe de cette évolution : l'importance des sommes en cause. Le montant des pensions versées représente 14 % du PIB et 25 % de l'effort social de la nation. Chacun mesure, au regard de ces sommes vertigineuses, le poids qu'elles représentent pour la dépense publique...

Au demeurant, cette classification dans le champ de la dépense publique résulte d'une convention statistique ; en effet, la cotisation retraite étant obligatoire, la pension versée est une dépense publique ; ceci explique certainement le caractère ambigu de la perception qu'ont les retraités de la nature de la pension qu'ils perçoivent : à la fois bien privé, de nature quasi patrimoniale, d'où cette expression tant de fois utilisée par les bénéficiaires eux-mêmes « mes droits à la retraite », et en même temps, dépense publique dont l'évolution du montant semble toujours dépendre d'une vague autorité supérieure.

La gestion des systèmes de retraite est souvent rapprochée à celle de la sylviculture ; ces deux domaines nécessitent en effet un pilotage à court terme (planter un arbre, décider de mesures d'âge) éclairé, pour ne pas dire guidé, à tout le moins mûri par une perspective de long terme dont les résultats ne seront perceptibles « à et par » la génération suivante.

Dès lors, cette ambiguïté inhérente au système par répartition montre à quel point, un mode d'organisation adapté et un effort constant de pédagogie sont indispensables pour parvenir à une gestion collective de ce patrimoine commun qu'est la retraite et cela sous peine de délitement du tissu social qui mettrait en danger le système par répartition.

Il est souvent rappelé par les commentateurs les plus avisés que la France ne réforme en profondeur qu'à la suite de psychodrames dont elle a pris une certaine habitude

à travers son histoire. Or, après les différentes réformes adoptées lors de la dernière décennie, point de psychodrame, personne ne réclamait une mise à plat du système de retraite pour lequel la population attache désormais une importance proportionnelle au nombre des bénéficiaires.

Aussi, le candidat Macron, en lançant dans le débat public au cours d'une période cruciale qu'est une campagne présidentielle le projet d'une réforme du système de retraite a surpris l'ensemble de la classe politique mais suscité - ce qui n'est pas la moindre des choses - à la fois espoir et inquiétude.

- Espoir : parce qu'il est vrai que la diversité des mécanismes de liquidation des pensions suscite un sentiment d'inégalité au sein de la population et que dans ces conditions, l'exemple de la création du régime d'Assurance chômage initié par le Général de Gaulle lors de son retour au pouvoir en 1958 alors que rien dans la situation économique n'en imposait la nécessité, mérite d'être médité (prévenir plutôt que guérir) ;

- Inquiétude : parce qu'on touche aux conditions de vie des personnes (âge de départ en retraite, calcul du montant des pensions...) sans rien savoir à ce stade ce que sera cette réforme.

Deux points fondamentaux ressortent des travaux de la commission.

- Si la commission accepte le caractère universel dont les propos présidentiels font état, elle réfute avec la même clarté le caractère unique d'un tel futur régime ;

- Une réforme et sa mise en œuvre ne sauraient faire fi du poids de l'Histoire surtout dans « un vieux pays » comme la France. Si « la retraite » est un bien public, un patrimoine commun, une colonne vertébrale de notre système de Protection sociale, alors s'impose une gestion collective légitimée par l'Histoire qui permettra de mettre en œuvre dans le temps, par la négociation, les nouveaux paradigmes du système.

La commission a donc structuré le présent rapport en deux parties :

- Une première partie dans laquelle la commission montre qu'il s'agit plus d'une volonté politique que d'une nécessité économique sans pour autant nier la légitimité d'une telle réforme ;

- Une seconde partie dans laquelle la commission attire l'attention sur « l'impérieuse nécessité » de maintenir le lien direct entre patrimoine collectif et gestion collective.

Enfin à titre de conclusion, la commission a considéré qu'une réforme de cette ampleur ne devait pas être prétexte à oublier d'autres politiques visant à accompagner les seniors en fin de carrière dans les entreprises ou à améliorer le soin et l'attention à porter au grand âge.



# UNE RÉFORME NÉE D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE

## LA SITUATION ACTUELLE À TRAVERS QUELQUES CHIFFRES ET QUELQUES CONSIDÉRATIONS

---

Rappel élémentaire : créé en 1945, le régime de retraite est pour le régime de base, obligatoire, cofinancé par des cotisations employeurs et salariés. De nombreux régimes complémentaires viennent en sus de ce régime de base.

### UN SOCLE DE RÉFLEXION RECONNU ET CONSENSUEL

#### Un arsenal législatif et réglementaire de qualité

Deux références fondamentales doivent cadrer toute réflexion. D'une part la loi, d'autre part les travaux du COR.

En premier lieu, la loi. Celle du 20 janvier 2014<sup>2</sup> « garantissant l'avenir et la justice du système de retraite » et qui confère au COR, créé en 2000, la mission « de produire un document annuel et public sur le système de retraite, fondé : sur des indicateurs de suivi définis par décret<sup>3</sup> au regard des objectifs énoncés [par la loi] ». Cela dans une double finalité de suivi : mesurer l'adéquation du système de retraite à ses objectifs ; de pilotage : servir de base à des recommandations, rendues publiques, si le Comité de suivi des retraites, créé dans le même texte, observe que « le système de retraite s'éloigne de façon significative de ses objectifs ».

Nous disposons ainsi, en France, depuis presque 20 ans, d'un organisme, dont l'indépendance et la qualité des travaux ne sont contestées par personne - ce qui est suffisamment rare pour être signalé - fournissant les informations les plus complètes sur le système de retraite et sur son évolution. Tous propos, toutes propositions, pour être crédibles, doivent se nourrir nécessairement de ces travaux.

Par ailleurs, les objectifs de notre système de retraite figurent à l'article L 111-2-1 du code de la Sécurité sociale. Ils sont précisés en ces termes :

---

<sup>2</sup> N°2014-40.

<sup>3</sup> N°2014-654 du 20 juin 2014.

« La Nation réaffirme solennellement le choix de la retraite par répartition au cœur du pacte social qui unit les générations. Le système de retraite par répartition assure aux retraités le versement de pensions en rapport avec les revenus qu'ils ont tirés de leur activité. Les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés, leur espérance de vie en bonne santé, les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent.

La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les femmes et les hommes, par la prise en compte des périodes éventuelles de privation involontaire d'emploi, totale ou partielle, et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités..

Et de poursuivre...

La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et, au sein de chaque génération, entre les différents niveaux de revenus et entre les revenus tirés du travail et du capital. Elle suppose de rechercher le plein emploi. ».

### **La déclaration liminaire du Haut-commissaire reprend les objectifs de la loi de 2014**

Constatons simplement avec une satisfaction teintée d'une légère ironie que la déclaration liminaire du nouveau Haut-commissaire à la réforme des retraites reprend dans une formulation différente les objectifs de la loi de 2014 :

« Il s'agit aujourd'hui de définir ensemble des règles communes permettant de :

- Rester généreux et protéger les retraités en leur permettant de bénéficier d'une retraite digne et d'un niveau de vie le plus confortable possible ;

- Garantir la solidarité entre les générations et l'équité entre actifs, en renforçant la cohésion de notre société ;

- Accompagner des parcours professionnels et de vie qui sont plus divers et moins régis par des modèles que par le passé ;

- Protéger les jeunes en garantissant, à leur intention, la pérennité d'un système construit de façon à être équilibré sans peser sur les générations futures. ».

### **ET DES INCERTITUDES QUI DEMEURENT : ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET CONTEXTE ÉCONOMIQUE<sup>4</sup>**

La situation financière du régime de retraite dépend, sur le long terme, de deux ensembles de variables de nature démographique et économique se déclinant à travers trois facteurs :

- Le niveau moyen de pension de l'ensemble des retraités rapporté au revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi, qui dépend du cadre économique général (notamment de la productivité du travail) mais aussi des règles qui déterminent les montants de pension (règles de calcul des pensions à la liquidation, règles de revalorisation, etc.) ;

- Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités, qui dépend lui-même de déterminants démographiques (voir les variables démographiques ci-dessus) et des comportements d'activité à tous les âges de la vie et du taux de chômage ;

- Le niveau des prélèvements rapporté à la masse des revenus d'activité (« taux de prélèvement global »), qui dépend des règles relatives aux cotisations et autres prélèvements.

<sup>4</sup> « Les crises de demain sont souvent le refus des questions d'aujourd'hui. » Patrick Lagadec.



## L'impact démographique

Rappelons une donnée de base bien souvent oubliée par nos compatriotes. Ce sont les actifs, par leurs cotisations, qui paient les pensions des inactifs. C'est la caractéristique fondamentale d'un régime par répartition. On comprendra donc facilement que la pérennité de notre système de retraite dépend de l'évolution du nombre de personnes en âge de travailler et celui des personnes en âge d'être retraitées. Le rapport entre ces deux grandeurs est l'un des éléments les plus significatifs.

Or, à partir des chiffres constatés et projetés sur le long terme dans un scénario central (c'est-à-dire ni le plus optimiste, ni le plus pessimiste), les travaux du COR indiquent que ce rapport qui était de 2,9 en 2017 (2,9 personnes actives pour un retraité) ne serait plus, à quelques approximations près que de 1,7 en 2070<sup>5</sup>. Le rapport « cotisants sur retraités » étant encore plus dégradé ; ce rapport dépendant lui-même de plusieurs autres facteurs : l'évolution de la fécondité, le solde migratoire, l'évolution de l'espérance de vie.

Toujours à travers un scénario central, l'indicateur conjoncturel de fécondité se stabiliserait sur le long terme autour de 1,88/1,95 enfant par femme<sup>6</sup> (2,08 en 2010), le solde migratoire (entrées/sorties) quant à lui aux environs de 70 000 personnes par an et enfin, l'espérance de vie à 60 ans poursuivrait sa progression passant de 27,5 ans pour les femmes et 23,2 pour les hommes aujourd'hui, à 33,6 pour les femmes et 31 ans pour les hommes en 2070.

Rappelons enfin que les phénomènes démographiques ont une « prévisibilité » à long terme plus affirmée que toute autre, en d'autres termes, peu contestable. En effet, les femmes qui auront des enfants dans les 40 ans à venir sont déjà nées d'où la possibilité de s'exprimer en termes de prévisions avec des marges non d'erreur mais d'imprécision très limitées.

<sup>5</sup> Évolutions et perspectives des retraites en France. Rapport annuel du COR, Juin 2018.

<sup>6</sup> Voir annexe 1, p.57

## Les lancinantes incertitudes économiques

Plus délicate est la prévision économique au sein d'un environnement mondialisé. Pour autant le COR a construit, à partir de données historiques, des projections sous forme de scénarios alternatifs intégrant divers indicateurs prospectifs permettant de suivre l'adéquation du système de retraite à ses principaux objectifs. Les principaux indicateurs retenus sont donc ceux concernant l'évolution de la productivité, les comportements d'activité et le taux de chômage.

Le COR a ainsi élaboré quatre scénarios de croissance du PIB<sup>7</sup> : 1 %, 1,3 %, 1,5 %, 1,8 % puis les a croisés avec différentes hypothèses du taux de chômage et du comportement d'activité à différents âges ; il en a ensuite examiné les conséquences, notamment la situation financière de notre système de retraite à long terme au regard de ces différents scénarios<sup>8</sup>.

Les résultats de ces travaux montrent à la fois l'extrême sensibilité de notre système de retraite à la croissance. Ce qui n'étonnera personne. Plus étonnant est la perspective de long terme qui s'avérerait plutôt rassurante compte tenu de la dégradation constante du rapport cotisants/retraités.

En 2017, les dépenses brutes du système de retraite s'élevaient à 316 milliards d'euros soit 13,8 % du PIB, en progression de 2,1 points entre 2002 et 2017 en raison de l'augmentation du nombre de retraités et de leur pension moyenne relative ; de telles augmentations ne seront plus à l'ordre du jour dans les années à venir.

Entre 2020 et 2030, le rythme annuel moyen de croissance du PIB serait compris entre 1,3 % et 1,6 %. Le système de retraite reviendrait à l'équilibre en 2036 dans le scénario 1,8 %, après des besoins de financement de l'ordre de 0,4 % entre 2026 et 2030, puis dégagerait des excédents jusqu'à la fin de la période de projection (1,1 % du PIB en 2070).

<sup>7</sup> La croissance du PIB correspondant à la somme de la croissance de la productivité apparente du travail par tête et de la population active.

<sup>8</sup> Il n'a pas été tenu compte dans la présentation de ces scénarios des hypothèses concernant l'évolution des rémunérations dans la fonction publique car elles sont « neutres » soit favorables au système de retraite et défavorables à l'équilibre budgétaire soit l'inverse.

Dans le scénario de croissance du PIB à 1,5 %, le besoin de financement augmenterait en début de période pour s'établir à 0,4 %/0,5 % du PIB entre 2025 et 2035 et l'équilibre serait atteint au début des années 2040.

Dans le scénario de croissance du PIB à 1,3 %, le besoin de financement atteindrait 0,6 % du PIB entre 2029 et 2037 puis se stabiliserait autour de 0,3 % du PIB à partir de 2027 pour se dégrader en fin de période de projection (0,5 % du PIB en 2070)<sup>9</sup>.

Enfin, dans le scénario de croissance du PIB à 1 %, le besoin de financement augmenterait régulièrement pour s'établir à 1,5 % du PIB en 2070.

En résumé, à l'horizon 2070, la part des dépenses brutes de retraite resterait inférieure à celle constatée en 2017 dans trois scénarios (1,8 %, 1,5 % et 1,3 %). Elle varierait entre 11,6 % du PIB dans le scénario 1,8 % et 14,4 % du PIB dans le scénario 1 % où cette part serait alors plus élevée de 0,6 point qu'en 2017. Il est important de souligner, à nouveau, que cette baisse ou cette relative stabilité de la part des dépenses de retraite dans le PIB s'inscrit dans un contexte de vieillissement de la population et d'une évolution défavorable du ratio démographique.

Ainsi, il convient de retenir que l'équilibre financier du système de retraite serait atteint, à législation inchangée, en moyenne, avec un taux de chômage de 7 % et un rythme de croissance des revenus d'activité d'environ 1,5 % sur la période. À l'inverse, le système de retraite resterait durablement en besoin de financement en cas de croissance des revenus d'activité inférieure à 1,5 % par an à long terme.

## MALGRÉ LE FRUIT DES RÉFORMES PRÉCÉDENTES...

### Coup d'œil sur les réformes précédentes

Le principal phénomène à l'œuvre dans la baisse de la part des dépenses de

retraite dans les scénarios d'évolution du PIB est le « décrochage » des pensions moyennes des retraités par rapport aux revenus des personnes en activité. C'est là un phénomène du aux réformes précédentes.

Il ne s'agit pas toutefois d'une diminution des pensions en valeur réelle. La pension moyenne croîtrait moins vite, sur la période, que le revenu d'activité moyen. Au total, la pension moyenne relative des retraités diminuerait entre 2017 et 2070 dans les quatre scénarios, de 21,2 % dans le scénario croissance PIB 1 % et de 36,2 % dans le scénario croissance PIB 1,8 %.

Il convient à ce stade de s'arrêter un instant sur les éléments qui sont à la base des projections rappelées ci-dessus car ces éléments renvoient au thème général de la réforme et des modes de pilotage du système de retraite. En effet, le mode d'indexation des pensions sur les prix dont les conséquences ont été décrites ci-dessus a été mis en place, d'abord à titre provisoire, après le choc pétrolier de 1974, puis pérennisé à l'occasion des différentes réformes mises en œuvre à partir de 1991 à la suite du Livre Blanc sur les retraites, préfacé par Michel Rocard :

- Réforme Veil-Balladur en 1993 : l'indexation dérogatoire sur les prix devient la règle. La pension sera calculée non plus sur les 10 meilleures années de la carrière, mais sur les 25 meilleures années, et revalorisée comme les prix. Le nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier du taux plein dès 60 ans passe progressivement de 150 à 160 ;
- Réforme Jospin en 2000 : création du Fonds de réserve des retraites et création du COR ;
- Réforme Raffarin-Fillon en 2003 et 2008 : création de « décotes » et de « surcotes » pour se rapprocher de la neutralité actuarielle dans l'âge de liquidation de la pension ; principe d'un partage des gains d'espérance de vie en deux tiers d'activité et un tiers retraite ; augmentation du nombre de trimestres pour atteindre le taux plein et extension de la réforme aux régimes spéciaux.

<sup>9</sup> Voir annexe 2 p.57

## Une nouvelle approche partiellement biaisée

Dès lors, on peut regretter que les déclarations du Haut-commissaire n'aient pas davantage fait référence aux multiples réformes du système de retraite qui se sont succédé en France depuis plus de 20 ans.

Certes, les déclarations présidentielles ne concernent pas ces différents aspects de la réforme et s'intéressent au mode de calcul des pensions et à l'organisation générale des retraites ; mais que pèse ce type de préoccupations si la pérennité du système n'est pas assurée ? C'est là un reproche de fond : annoncer un projet ambitieux de réforme sans prendre la précaution de le resituer dans un contexte beaucoup plus large de transformation de la société, et des différentes réformes mises en œuvre, est une faute politique et un risque social.

En effet, on peut dans le prolongement de cette critique émise par la commission craindre également que ces déclarations de l'exécutif ne fassent passer au second plan deux questions certainement aussi importantes que le rendement des cotisations :

- La gestion de ce patrimoine commun qu'est la retraite, implique-t-elle la fixation *ex ante* d'une part de la richesse nationale (le PIB) à lui consacrer ? Les différentes projections montrent que cette part irait de 11,8 % du PIB dans le scénario de croissance de PIB à 1,8 % jusqu'à 14,4 % dans celui à 1 %. À l'évidence, une part « fixe » n'a pas de sens mais c'est assurément un indispensable sujet de débat collectif ;

- « L'équilibre » financier des projections repose sur une baisse relative du niveau des pensions, en particulier dans le cas d'une croissance de 1,8 % où l'on constaterait une baisse relative des pensions par rapport aux revenus d'activité d'environ 36 % à l'horizon 2070. C'est-à-dire que dans ce scénario le pouvoir d'achat des retraités par rapport à celui des actifs serait amputé d'un tiers alors que la croissance serait plutôt satisfaisante. Est-ce acceptable ? Ou ne faut-il pas aussi soumettre régulièrement au débat collectif d'autres règles d'indexation que celles actuellement existantes ? Ainsi et, à simple titre d'exemple, dans le cas d'une croissance de la productivité à 1,8 %,

ne faudrait-il pas faire profiter les retraités (et les futurs retraités) d'une revalorisation de 0,3 % au-delà de l'évolution des prix, quitte à ce que les retraités se contentent d'une évolution de leur pension comme les prix dans le cas d'une croissance du PIB à 1 % ?.

Le débat s'est ainsi focalisé, jusqu'à maintenant, sur le taux de remplacement au moment de la cessation d'activité en perdant de vue cette lente dégradation, alors que les dernières années de vie peuvent se révéler très coûteuses en soins et en hébergements.

Or, l'ensemble de ces développements met sans équivoque en lumière les trois mécanismes utilisés pour la maîtrise financière du système de retraite sur le long terme, deux sont efficaces et publics, le troisième, beaucoup plus efficace mais opaque :

- Les deux premiers mécanismes consistent pour l'un à reculer l'âge de départ à la retraite, pour l'autre à augmenter les cotisations ; deux mesures évidemment publiques et parfaitement impopulaires ;

- Le troisième mécanisme, à l'œuvre depuis plus de 25 ans, est beaucoup plus efficace et parfaitement opaque : c'est le mode d'indexation des pensions.

Ces différentes modalités d'intervention doivent être mises en relation avec les modes de gouvernance du système de retraite. En effet, cette opacité est la règle dans le régime général puisque ce mode « discret » d'indexation des pensions, adopté par voie législative, peut perdurer sans autres discussions jusqu'à la fin des temps ; on peut d'ailleurs comprendre la préférence des pouvoirs publics pour cette opacité.

La différence est grande avec les régimes AGIRC-ARRCO au sein desquels les mesures d'indexation ont fait l'objet, presque chaque année, de discussions entre les partenaires sociaux ; même si le résultat final a été douloureux pour les retraités. Dire que les partenaires sociaux ne sont pas courageux pour mieux étatiser le système est une contre-vérité !

## LES CONSÉQUENCES POUR LES RETRAITÉS DE LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE

---

On peut tirer de cette situation deux enseignements pour une éventuelle réforme : la régulation automatique peut se révéler la pire des choses, d'autant que ce mode de régulation ne correspond pas à la notion de contrat social qui sous-tend le concept de retraite à la française c'est-à-dire par répartition : la retraite étant un patrimoine collectif, il faut privilégier le débat public et la présence des acteurs sociaux.

Le rapport annuel du COR décrit les évolutions du système de retraite au regard des objectifs définis dans la loi. Les objectifs concernent évidemment la pérennité du système (voir ci-dessus) mais également un objectif global de respect de l'équité appréhendé dans ses différentes dimensions : niveau de vie des retraités et attention portée aux pensions les plus modestes, équité entre hommes et femmes et équité entre générations ; ces différentes dimensions de l'équité étant mesurées, à chaque fois par plusieurs indicateurs.

### LE NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS : ENTRE FANTASME ET RÉALITÉ

Le niveau moyen des pensions rapporté au revenu d'activité moyen de l'ensemble de la population correspond à l'un des indicateurs définis<sup>10</sup>.

Selon le rapport 2018 du COR : « La pension totale moyenne (y compris majorations et réversions éventuelles) de l'ensemble des retraités de droit direct résidant en France représente 65,3 % du revenu d'activité moyen de l'ensemble des personnes en emploi en 2016 (en considérant les montants nets des prélèvements sociaux) ».

Si l'on observe maintenant le niveau de vie moyen des retraités rapporté cette fois-ci au niveau de vie moyen de l'ensemble de la population, en considérant donc d'une part la totalité des revenus disponibles des ménages (c'est-à-dire en ajoutant les revenus du patrimoine et les autres transferts) et d'autre part la structure des ménages, comme dans toutes les enquêtes de consommation (le revenu disponible du ménage est calculé par unité de consommation : 1 unité pour le premier adulte, 0,5 pour le second, etc.), les résultats obtenus permettent de constater qu'en 2015, le niveau de vie moyen des retraités est légèrement supérieur à celui de l'ensemble de la population à hauteur de 105,6 %<sup>11</sup> alors que la pension moyenne des retraités ne représente que 60 à 65 % du revenu d'activité moyen<sup>12</sup>. La discordance entre ces

---

<sup>10</sup> Décret n°2014-654 du 20 juin 2014.

<sup>11</sup> Annexe 3 p.58

<sup>12</sup> Annexe 4 p.58

deux chiffres s'explique en principe par la présence d'enfant(s) à charge chez les actifs quand bien même cette différence est rarement expertisée.

Parallèlement, ces statistiques indiquent que la pension moyenne des retraités a augmenté dans les dernières années plus vite que le revenu d'activité moyen, passant de 62,4 % (du revenu moyen d'activité) en 2010 à 65,3 % en 2016.

Cette situation est particulièrement révélatrice du divorce entre les chiffres fournis par les spécialistes et la perception qu'ont les retraités de leur situation. Cette augmentation est en effet due à ce qu'on appelle « l'effet de Noria », c'est-à-dire que de nouvelles générations de retraités dont les pensions sont en moyenne plus élevées remplacent progressivement d'anciennes générations décédées provoquant mécaniquement une augmentation du niveau moyen des pensions sans que les retraités voient, personnellement, leurs revenus augmenter.

Dès lors, il n'échappe à personne que dans la présentation et plus encore dans l'utilisation qui est faite des travaux statistiques concernant les retraités, une sorte de non-dit suggère que les retraités sont très (trop) gâtés, nourrissant ainsi le thème de la future guerre des générations ou des heureux « papy-boomers ».

À titre d'exemple, le calcul du niveau de vie des retraités intègre, comme pour le reste de la population, les revenus du patrimoine (15 % du revenu total des retraités). Mais le COR publie également un chiffre intégrant dans ce calcul du niveau de vie, le loyer fictif des propriétaires de leur logement<sup>13</sup>, ce que l'INSEE ne fait pas pour le reste de la population. Or, il est dans l'ordre des choses que le niveau d'épargne soit plus important à 80 ans qu'à 20 ans, en étant notamment propriétaire de son logement. L'analyse du niveau de vie des retraités doit donc être replacée dans le contexte plus global de la durée de vie d'un individu et des cycles de vie de la famille.

Il en est de même pour l'analyse de la dispersion du niveau des pensions et des taux de pauvreté dans cette population. Notre système de retraite est fondamentalement

un mécanisme de régulation du revenu sur une durée de vie ; les niveaux de pension ne font que traduire pour chaque individu la carrière et les niveaux de rémunérations qui ont été les siens ; il suffit pour s'en convaincre d'examiner la répartition des niveaux de pension en fonction du régime principal d'affiliation.

Pourtant, la faiblesse des revenus d'un certain nombre de retraités est une question à laquelle l'opinion publique est, à juste titre, très sensible, vraisemblablement car cette situation renvoie à des périodes anciennes, que l'on croyait à tort révolues, où la vieillesse était synonyme de pauvreté.

En 2015, entre 8 et 10 % des retraités sont au-dessous du seuil de pauvreté<sup>14</sup> (niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian des Français) soit 1015 € par mois et par unité de consommation. Un retraité sur 10 se situe à peine au-dessus de ce seuil avec 1090 € par mois et par unité de consommation.

Des mécanismes de minimum de pension et de minimum vieillesse ont pourtant été mis en place avec un relatif succès. Pour preuve, le taux de pauvreté chez les retraités est inférieur à celui que l'on constate dans l'ensemble de la population (14,2 % en 2015). Par ailleurs, la distribution des niveaux de pension est légèrement moins inégalitaire que celle des revenus des actifs.

Une réforme visant à ce « qu'un euro cotisé rapporte les mêmes droits » accroîtra ce lien entre revenus d'activité et niveaux de pension et devrait aboutir en principe à la suppression de l'un des mécanismes de minima sociaux (pensions portées au minimum) ; il semble pourtant que la coexistence de deux mécanismes, l'un de solidarité au sein du monde salarial et l'autre de solidarité « nationale » (minimum vieillesse), offre une certaine cohérence et soit garante d'une certaine conception de la Protection sociale !

<sup>13</sup> <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-4099.pdf>

<sup>14</sup> Annexe 5 p.59

## L'ÉQUITÉ ENTRE HOMMES ET FEMMES

Il est expressément indiqué dans la loi<sup>15</sup> que les assurés bénéficient d'un traitement équitable au regard de la durée de la retraite comme du montant de leur pension, quel que soit leur sexe.

Cette analyse de l'équité entre les hommes et les femmes au regard de la retraite va donc concerner à la fois le montant des pensions et plus largement le niveau de vie des retraités, la durée de la retraite et la durée de la carrière pendant laquelle sont prélevées les cotisations.

L'élément essentiel à prendre en compte dans ce domaine est l'augmentation du rapport entre le montant moyen des pensions des femmes et celui des hommes au fil des générations, tout en restant inférieur à 100 %.

En 2016, pour la dernière génération observée - celle née en 1951 -, ce rapport (hors réversion et hors majoration pour trois enfants) est de 69 % ; si on tient compte de la réversion, ce taux serait de 75 %. Selon les projections du COR, ce rapport entre le montant moyen des pensions des femmes et des hommes atteindrait 79 % en 2025 et 90 % vers 2070 ; le maintien d'un écart s'explique essentiellement par des différences persistantes sensibles de revenu d'activité.

La durée de retraite moyenne des femmes est plus élevée que celle des hommes, en raison de la différence d'espérance de vie homme/femme à 60 ans, qui même si elle se réduit, serait encore selon les projections en 2070 d'environ trois ans au détriment des hommes.

On comprend mal dans ces conditions l'intérêt d'un débat sur les pensions de réversion ; celles-ci contribuent déjà à réduire la différence entre les niveaux de pensions homme/femme et surtout elles deviendront financièrement de moins en moins importantes, en proportion, au fur et à mesure que l'écart de mortalité entre les sexes

<sup>15</sup> Loi n°2014-40 du 20 janvier 2014.

diminuera ; ces pensions de réversion bénéficient, au demeurant, aux populations de femmes âgées, ayant le plus souvent des problèmes de santé.

En revanche, la question de l'harmonisation des pensions de réversion entre les différents régimes est de toute évidence délicate, tant les différences sont importantes, en particulier pour les salariés du secteur privé entre les deux régimes dont ils dépendent (plafond de ressources dans le régime général et différence de taux : 54 % dans le régime général, 60 % AGIRC-ARRCO).

Cette harmonisation nécessaire ne peut vraisemblablement se faire que d'une manière très progressive, par étalement de la mesure dans le temps en commençant par une augmentation du plafond de ressources dans le régime général.

## L'ÉQUITÉ ENTRE GÉNÉRATIONS

C'est de toute évidence le sujet à la fois le plus complexe et le plus sensible :

- Le plus complexe, car il doit prendre en compte quatre dimensions. Deux concernant directement les assurés : le niveau financier des pensions perçues et la durée de la retraite. Deux concernant le cotisant actif : la durée de la carrière pendant laquelle sont prélevées les cotisations et le taux de prélèvement ; la dimension « durée », de carrière ou de retraite étant exprimée, pour l'individu « moyen » en pourcentage de la durée de vie ;
- Le plus sensible, bien sûr car il est au cœur même de la question de la retraite : que percevrai-je une fois retraité(e) ? Est-ce que cela vaut la peine de cotiser ? De toute façon, je serai désavantagé(e), etc. Or, la réponse à cette question est aussi complexe et délicate que la question elle-même est pertinente.

Ainsi, le décret n° 2014-654 du 20 juin 2014 relatif au Comité de suivi des retraites a fait le choix d'un type d'indicateur, celui des cas-types. À savoir :

- Le taux de remplacement défini « pour un salarié non-cadre, à carrière ininterrompue, relevant du régime général d'Assurance vieillesse et d'une institution de retraite complémentaire mentionnée à l'article L 921-4 et dont la rémunération mensuelle est égale au salaire moyen du tiers inférieur de la distribution des salaires » et projeté sur dix ans ;

- La « durée moyenne de versement de la pension projetée sur vingt-cinq ans » ;

- Le « taux de remplacement, projeté sur dix ans, d'un assuré ayant effectué toute sa carrière comme agent sédentaire de la fonction publique de catégorie B [...] défini comme le rapport entre la moyenne des avantages de vieillesse perçus l'année de la liquidation et le salaire moyen d'activité, y compris les primes, perçu la dernière année d'activité ».

Le COR a fait le choix d'ajouter un autre indicateur, celui de « l'individu moyen de chaque génération, tous régimes confondus » ; l'une et l'autre méthode étant replacée dans le cadre des projections économiques retenues pour mesurer l'équilibre financier du système.

Dès lors, la difficulté est évidente : que ce soit par rapport à quelques cas-types ou par rapport à une moyenne, le citoyen non spécialiste rencontrera des difficultés pour se situer, donc pour comparer, en d'autres termes à retrouver son cas particulier. Autant, il est relativement facile de se prononcer sur l'équité intergénérationnelle dans une dimension particulière, durée de la retraite, durée de la carrière ou montant de la pension, autant il est impossible de déterminer si un avantage dans une dimension donnée est compensé ou non par un désavantage dans une autre dimension. Pour pallier cette difficulté, le COR a construit un indicateur synthétique, le Taux de Rendement Interne, qui présente l'avantage de faire la synthèse pour le cas-type du salarié du secteur privé, des différentes dimensions de la mesure de l'équité mais présentant le risque d'être incompréhensible pour le commun des mortels.

À question complexe, réponse complexe : les comparaisons entre générations au

regard de l'équité sont contrastées selon les générations et la dimension étudiée ; en effet, les paramètres influençant le plus directement les résultats étant les mécanismes d'indexation, les niveaux de prime dans la fonction publique et l'évolution des taux de mortalité.

Pour le cas-type de non-cadre du privé, le taux de remplacement sur l'ensemble du cycle de vie diminuerait uniformément au fil des générations, passant de 74 % pour la génération 1940 à une valeur comprise entre 53,1 % (gains annuels de productivité de 1,8 %) et 65,9 % dans les scénarios 1,3 % et 1 %. On retrouve donc là l'influence déterminante des mécanismes d'indexation.

Pour le cas-type du cadre B de la fonction publique, le paramètre déterminant est l'évolution de la part des primes dans le revenu ; dans l'hypothèse (souhaitable) où la part des primes se stabiliserait, le taux de remplacement serait d'environ 64 % pour les générations 1970 et 2000. Si la part des primes continuait à augmenter, ce taux de remplacement diminuerait jusqu'à 50 %.

Si l'on cherche maintenant à calculer le taux de remplacement de l'individu « moyen » sur l'ensemble du cycle de vie moyen, en rapportant la pension moyenne perçue sur l'ensemble de la durée de retraite au salaire moyen sur l'ensemble de la carrière, ce sont alors les hypothèses de mortalité qui deviennent les paramètres déterminants. Les générations les plus jeunes seraient certes pénalisées par des taux de cotisation plus élevés et un montant de pension plus faible par rapport au revenu d'activité (mode d'indexation) mais en revanche leur durée de carrière (en proportion de la durée de vie totale) serait plus courte et la durée de retraite plus longue (environ 29 % de la durée de vie totale).

Il est donc impératif pour la bonne tenue du débat public d'accepter l'idée qu'il n'y a pas nécessairement de réponses simples à une question complexe surtout en matière de retraite !

## En guise de conclusion à cette première partie

Si comme le disait Jacques Chaban-Delmas, « nous ne parvenons à faire des réformes qu'en faisant semblant de faire la révolution », encore faut-il canaliser les pulsions réformatrices par deux concepts bien spécifiques : celui de la préservation de la paix sociale d'une part et celui de la conception que l'on peut se faire des rôles respectifs de l'État et de la société civile dans une société démocratique.

La première limite réside dans le contexte même dans lequel cette réforme fut lancée, par le Président de la République lors de sa campagne électorale. Répétons-le : un slogan ne peut tenir lieu de politique ! Qui pourrait être opposé à l'idée d'un régime universel de retraite au sein duquel pour reprendre la formule présidentielle, un euro cotisé rapporterait le même montant à chacun : personne bien évidemment. Le passage d'un système par annuité pour le calcul des droits à un système par point soulève, certes, un certain nombre de difficultés mais ne pose pas de problèmes de principe qui justifieraient une opposition frontale.

À l'évidence, la question n'est pas là.

L'inquiétude réside en revanche et, à juste titre, dans les modalités d'application de ladite réforme ; une fois ce slogan lancé, tout reste à faire et, le pire comme le meilleur, peut découler de sa mise en œuvre.

Le Haut-commissaire a raison de dire qu'il s'agit là d'une réforme exceptionnelle. Les précédentes réformes étaient en effet, dictées par la nécessité. Répétons-le, celle-là ne l'est pas ; il s'agit d'un choix et d'une volonté politique. Les critiques adressées aux mécanismes actuels semblent exagérées sur certains points et certains défauts pourraient être facilement corrigés par une simple loi. C'est d'ailleurs ce que préconisait le rapport de Mme Moreau de 2013.

Jusqu'à la dernière campagne électorale personne ne préconisait le remplacement du régime par annuité par un régime à points.

Le pouvoir politique est cependant parfaitement légitime à se lancer dans ce type d'opération ; la conséquence est qu'il met immédiatement la barre très haut. Son objectif ne peut être alors que celui de contribuer à l'amélioration de l'existant.

N'étant pas conduit par la nécessité, le seul critère, qui sera utilisé pour porter un jugement sur le bien-fondé des dispositions prises, sera de mesurer objectivement si la réforme et les modalités y afférentes seront susceptibles ou non d'améliorer et de renforcer la compréhension et l'acceptation par nos concitoyens de notre système de retraite, complexe par construction parce que par répartition ?

Ainsi, le minimum que l'on puisse exiger de cette réforme dans le fond et dans la manière dont elle serait menée est qu'elle ne soit pas une cause de troubles et d'affrontements. On ne fait pas une réforme de ce type en faisant violence à la société.

Un régime universel à points, géré en répartition est sans nul doute un système juste ; il lisse sur la totalité de la carrière la charge de l'acquisition des droits et tient compte des revenus réels. Il donne aussi aux gestionnaires les outils d'un pilotage efficace pour répartir l'effort financier entre les différentes parties (salariés actifs, retraités, entreprises).

La question n'est donc pas celle du régime universel mais celle du régime unique, notamment pour des raisons techniques et au nom d'une certaine conception de la vie démocratique, la commission pense qu'un régime universel est acceptable, qu'un régime unique ne l'est pas.





# À PATRIMOINE COLLECTIF, GESTION COLLECTIVE

## DE LA DIVERSITÉ DES RÉGIMES À UN RÉGIME UNIQUE : DU COMPLIQUÉ AU COMPLEXE

---

À elles seules, les difficultés techniques du passage à un régime unique devraient faire renoncer à une telle opération. Le risque d'un « désastre industriel », comme celui constaté par la Cour des comptes<sup>16</sup> à propos du RSI (fusion CANCAVA/ORGANIC) ne peut être sérieusement écarté mais cette fois-ci à l'échelle de la Nation toute entière. Ce rappel incite d'ailleurs à écarter l'un des arguments en faveur de la mise en place d'un régime unique qui est celui de la réduction drastique des dépenses de gestion - éternel argument toujours avancé en pareil cas - par la création de synergies ! tant le coût de la fusion de 42 régimes en un seul ne peut être que pharamineux, difficilement chiffrable et sans aucune garantie de succès.

### LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES : UNE MOSAÏQUE IMPRESSIONNANTE DESSINÉE PAR L'HISTOIRE

On compte dans l'état actuel du système de retraite pas moins de 42 régimes légalement obligatoires présentant deux types de mode de calcul de la retraite :

- En annuités à prestations définies pour la plupart des régimes de base ;
- En points à cotisations définies pour la quasi-totalité des régimes complémentaires.

Les régimes de base présentent eux-mêmes de fortes différences entre le régime général et les régimes spéciaux qui comptent eux-mêmes des cas particuliers (les Mines, les Marins...).

Les régimes spéciaux sont étroitement liés à la gestion des personnels qu'ils couvrent. Ainsi, le régime des fonctionnaires civils de l'État constitue un ensemble au sein duquel coexistent de très nombreux particularismes propres à chacun des corps qui composent la fonction publique.

---

<sup>16</sup> Certification des comptes du régime général de sécurité sociale - Exercice 2016. Mai 2017.

Les régimes par points sont homogènes, mais le rendement, c'est-à-dire le rapport entre les cotisations versées et les droits obtenus en contrepartie, varie d'un régime à l'autre.

Tous les régimes complètent les droits acquis par des droits dérivés qui varient d'un régime à l'autre. On compterait ainsi 13 variantes de réversion... les majorations pour enfants ne sont pas les mêmes et n'existent pas toujours, etc.

L'âge de la retraite « au taux plein » varie également au sein même d'une fourchette générale 62-67 ans en fonction de la durée de carrière et entre cette fourchette et les âges pour certaines catégories du secteur public : emplois pénibles ou insalubres : 52-57, emplois actifs : 57-62, sous-officiers : 17 ans de carrière (ou assimilé), officiers : 27 ans de carrière (ou assimilé). Les « gros bataillons » sont constitués par les aides-soignants des hôpitaux, les policiers et pompiers, les militaires.

Pour les salariés du privé, l'âge du taux plein dépend de la durée de carrière. Maintenir la retraite possible au taux plein à 62 ans pour les « carrières longues » suppose de maintenir un mécanisme d'annuités dans le futur régime à points.

Les régimes par points ne tiennent pas compte de la durée, mais seulement des cotisations versées. La durée est récompensée dans la mesure où, à salaire égal, une carrière longue conduit naturellement à verser plus de cotisations qu'une carrière courte et donc à acquérir une pension plus élevée. L'âge de la retraite s'accompagne habituellement d'un calcul plus ou moins actuariel conduisant soit à tenir compte de l'espérance de vie au moment de la liquidation, soit à instituer un âge pivot : partir avant entraîne des abattements ou « décotes », après des majorations ou « surcotes ». Mais le régime général complique le jeu en limitant la durée de cotisation prise en compte et en faisant dépendre l'âge pivot, celui du « taux plein » de cette durée. S'y ajoute la règle des « carrières longues ». La question de la pénibilité doit-elle être traitée par le biais de ces carrières longues qui peuvent constituer un avantage sans lien avec la pénibilité et les carrières courtes s'expliquer par le chômage.

Les cotisations varient très fortement entre les indépendants qui ont les taux les plus bas, les salariés du privé et les fonctionnaires au plus haut. Ces différences de cotisations génèrent des différences de rendements et de droits, et reflètent naturellement des capacités contributives, les structures démographiques des régimes (rapport cotisants/retraités), d'espérance de vie (cadres/non cadres, hommes/femmes...).

Dès 1947, pour le régime des cadres de taux de cotisation pouvant varier du simple au double ont été fixés en fonction des décisions de chaque entreprise et de leurs cadres ; pour les autres salariés, les différents régimes (plusieurs centaines) se sont certes regroupés en 1961 dans l'ARRCO mais des taux de cotisation différents ont subsisté ; ainsi, aujourd'hui 15 % des salariés bénéficient de taux de cotisation plus élevés, entraînant des droits plus importants hérités d'accords collectifs passés.

L'équilibre financier diffère entre les régimes de base et les régimes complémentaires. Les régimes de base sont généralement déficitaires et sont équilibrés par des cotisations non productrices de droits, des cotisations employeurs particulièrement élevées pour la fonction publique, des subventions publiques, des taxes affectées, des emprunts, des mécanismes de compensation etc.

Les régimes complémentaires, eux, sont équilibrés et ont constitué des réserves plus ou moins importantes (jusqu'à 16 années de droits à servir dans le régime complémentaire des pharmaciens). Sous l'impulsion des pouvoirs publics (IRCANTEC, complémentaires des artisans et commerçants), ou de leur propre chef (indépendants, AGIRC-ARRCO) la plupart de ces régimes se sont fixés des règles de pilotage impliquant un minimum de réserves. Ces réserves appartiennent collectivement aux membres de ces régimes et constituent des formes de capitalisation dont on déplore habituellement l'absence en France.

Si le nouveau régime est financé par une cotisation fixée à un taux « autour de 28 % » selon certaines indications, ce taux correspondrait approximativement aux taux applicables aux salariés du secteur privé, mais sera très inférieur à son équivalent calculé pour les fonctionnaires civils par les experts du COR en 2011, soit un taux de 63 %. À l'inverse, il sera triple de celui des professions libérales.

Le Haut-commissaire a pris acte de ces divergences en posant le principe d'un rendement unique, mais avec des taux de cotisation différents, soit inférieurs pour ne pas accabler les indépendants, soit supérieurs pour compenser des situations hors normes telles que celles des militaires. Le régime unique comportera donc des taux très fortement différents et impliquera des calculs actuariels délicats pour fixer les différents taux.

D'où le questionnement de la commission : qui sera garant de ces calculs ? L'État employeur des catégories les plus concernées ?

Et son interrogation : le maintien de régimes spécifiques pour certaines catégories, comme cela se pratique dans nombre de pays soit sous forme de régimes spéciaux, soit par le biais de régimes complémentaires, ne serait-il pas plus simple ?

## LES RISQUES DE L'INSTAURATION D'UN RÉGIME UNIQUE

À simple titre d'exemple, si l'unification des 42 régimes est réalisée à coût constant, conformément aux affirmations répétées et sauf retour inattendu à une forte croissance qui redonnerait des marges d'action, l'unification fera nécessairement des gagnants et des perdants. Pour prendre l'exemple des réversions qui, selon les régimes, sont soumises ou non à des conditions de ressources, à des conditions d'âge et dont les taux varient, seul un alignement sur les conditions les plus favorables ne pénaliserait personne.

Si l'unification est réalisée simplement pour l'avenir, que deviendront les droits acquis ? On peut « cristalliser » les droits directs acquis et les transformer en points du « nouveau régime, unique ».

Dans ce cas, fort révélateur de la complexité :

- Qu'en sera-t-il des droits à réversion qui sont susceptibles d'être liquidés dans les 30 ans à venir ou davantage ?

- Appliquera-t-on des règles supprimées 15 ou 20 ans auparavant ?

- Un salarié du secteur privé en activité aujourd'hui, prenant sa retraite dans 10 ans, décédant dans 20 ans, laissera-t-il à son conjoint survivant une réversion AGIRC-ARRCO de 60 % acquise pendant l'essentiel de sa carrière et un droit à réversion du régime général soumis à condition de ressources pour cette même partie de carrière ?

Modifier, en fait rétroactivement, les droits acquis en matière de retraite, ce serait tromper une anticipation légitime et ignorer l'importance des réversions pour les générations actuelles.

Se pose enfin la question des réserves des régimes complémentaires. La justice (et le droit privé qui régit ces régimes) voudrait qu'elles soient converties en droits du nouveau régime pour ceux qui ont contribué à les constituer. Que deviendront les règles de pilotage dont elles constituent un élément ? On peut craindre qu'elles ne servent qu'à combler les déficits des régimes de base dans un régime unique rapidement dépourvu de réserve et de règles de pilotage et d'anticipation.

## UNE AUTRE MÉTHODE EST TECHNIQUEMENT POSSIBLE ET SOUHAITABLE !

Cette méthode consiste simplement à tenir compte de ce qui se passe depuis 15 ans.

Depuis 2003, les réformes successives ont entraîné un puissant mouvement de coopération entre les régimes en matière d'information des assurés et de liquidation des pensions. Le groupement d'intérêt public dit GIP Info-retraites, devenu avec la réforme de 2014 le GIP Union-retraites, a associé les différents régimes, pour faciliter la liquidation des pensions et l'information des assurés, progressivement unifiés. Les partenaires sociaux ont accompli en douceur un immense travail de rapprochement et de simplification, mais en respectant les droits issus du passé.

Le chantier, en cours, le plus important, qui sera à même de parvenir à un résultat identique au régime unique est celui du RCGU (Répertoire de Gestion de Carrières

Unique) destiné à constituer une base de données commune à tous les régimes de retraite. Il permettra d'éviter à l'assuré de devoir fournir les mêmes documents à chacun des régimes auxquels il a contribué. Il semble malheureusement que ce chantier ait pris du retard ; les régimes devant faire face au départ à la retraite des générations nombreuses du baby-boom et conduire en même temps des travaux complexes et onéreux tout en réduisant d'année en année leurs frais de gestion.

Ainsi pour la commission, la sagesse serait d'accélérer ce chantier plutôt que de se lancer dans l'aventure du régime unique. Il est en tout cas aujourd'hui possible de demander sa pension en ligne et il sera à l'avenir possible de faire une seule demande pour l'ensemble des régimes auxquels on a contribué.

L'information des assurés s'est, de plus, considérablement améliorée. Ils disposent aujourd'hui sur Internet de plusieurs sources d'information accessibles à partir de leur numéro de sécurité sociale. Leur compte de retraite leur indique les périodes d'activité enregistrées par les régimes, la durée validée dans le régime de base et le nombre de points acquis dans les régimes complémentaires. Cette information leur permet de signaler les éventuelles erreurs et d'évaluer le montant de retraite complémentaire acquis. En revanche, elle ne leur permet pas d'évaluer un montant de retraite de base puisque celui-ci dépendra largement de la suite de leur carrière (c'est là l'un des inconvénients du système par points !).

L'outil MAREL (« ma retraite en ligne ») permet aux assurés d'obtenir une évaluation de leurs futurs droits à la retraite selon différents profils de carrière possible. À 55, 60 et 65 ans, une « estimation indicative globale » est envoyée par la Poste aux assurés et leur est accessible à tout moment sur Internet. Ce document recense tous leurs droits connus et indique l'âge à partir duquel ils peuvent partir à la retraite, l'âge auquel le « taux plein » est acquis, le montant de leur pension dans chacun des régimes auxquels ils ont contribué pour chaque âge dès lors qu'ils peuvent les faire liquider (aujourd'hui dans la plupart des cas entre 62 à 67 ans) selon une hypothèse de carrière stable jusqu'à cet âge.

# CHOIX DE SOCIÉTÉ, CHOIX DE LA FUTURE GOUVERNANCE

---

Le terme n'est pas trop fort. L'emphase n'est pas de mise sur ce sujet. Il s'agit bien d'un choix de société à travers la place que l'on entend donner aux partenaires sociaux et à l'État dans la conduite des réformes et la manière dont ces réformes sont conduites.

## LA MARGINALISATION PROGRESSIVE DES PARTENAIRES SOCIAUX : UNE HÉRÉSIE !

Le refus du régime unique s'appuie sur une certaine conception des relations entre le politique et les corps intermédiaires. Dans la conception de la démocratie qui est celle de la commission, le politique n'occupe pas tout l'espace ; il a une place mais pas toute la place. Dans le domaine de la retraite affirmer que les 42 régimes sont le fruit de l'Histoire ne suffit pas à les condamner ; on ne raye pas d'un trait de plume 70 ans d'Histoire alors que l'on peut parvenir au même résultat par d'autres voies.

Pense-t-on vraiment, sérieusement, non seulement, faire une réforme de ce type mais gérer sur le long terme les régimes de retraite contre les partenaires sociaux alors même que c'est au sein des seuls syndicats de salariés que subsiste une représentation des retraités ? À quoi servent les partenaires sociaux s'ils sont exclus de la gestion de la retraite, de l'Assurance chômage et de la formation professionnelle ? Que va-t-il leur rester ? Aux syndicats : la rue. Au patronat : les intérêts immédiats de l'entreprise (il est d'ailleurs vraisemblable que la partie la plus anglo-saxonne du patronat ne demanderait pas mieux que de se retirer de toute participation à la gestion collective, mouvement amorcé et non dit depuis de nombreuses années). Alors, deux scénarios, deux histoires françaises sont possibles.

### La piste technocratique

L'une correspond à la veine technocratique. En forçant (à peine) le trait : l'actuelle CNAVTS (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse des Travailleurs Salariés) absorbe l'ensemble AGIRC-ARRCO pour créer un nouvel établissement public ; les partenaires

sociaux sont confinés à un rôle « strapontin » et le véritable patron est un haut fonctionnaire nommé en Conseil des ministres. Pour faire bonne mesure, une grande Direction des retraites est créée à la Direction de la Sécurité Sociale et la Caisse des Dépôts récupère les réserves des différents régimes.

La réforme est menée tambour battant. La procédure d'urgence est de mise ! Comme elle concerne également la fonction publique, tout le monde est dans la rue ou, plus prudemment elle ne concerne que les salariés du privé et la réforme perd alors beaucoup de son intérêt.

### La voie démocratique

L'autre scénario est également une histoire française mais correspond davantage à l'esprit de la commission ; l'une des caractéristiques de la France est en effet d'avoir historiquement laissé aux acteurs sociaux, depuis la fin de la guerre, une place importante dans la gestion de la Protection sociale et en particulier des régimes de retraite, place dans laquelle ils n'ont en rien démérité. Reconnaissons qu'ils ont su prendre, souvent avec courage, notamment dans le monde salarial et le moment voulu, les mesures douloureuses qui s'imposaient.

### Pour un rôle authentique de gestion confié aux partenaires sociaux

Ce second scénario reste donc fidèle à l'Histoire. Les partenaires sociaux étant présents dans les deux instances et, puisque c'est le régime à points que l'on généralise, un établissement (de droit privé) est créé, regroupant l'AGIRC-ARRCO et la CNAVTS, mais le pouvoir de gestion appartient alors réellement, comme aujourd'hui à l'AGIRC-ARRCO, aux partenaires sociaux ; l'État gardant un rôle de « commissaire du gouvernement ». Le non contributif réformé est logé dans un établissement public et financé par l'impôt. Les réserves restent la propriété des régimes ; c'est d'ailleurs là, une forme intelligente de capitalisation collective dont la fonction est de « lisser » les accidents démographiques ; on pourrait d'ailleurs faire masse de ces réserves et du Fonds de réserve des retraites.

Il s'agit bien d'un choix de société puisqu'il s'agit du rôle et de la place de l'État. Depuis le temps que l'on évoque l'État stratège, peut-être serait-il temps de mettre en œuvre cette conception du rôle de l'État.

## LE PÉRILLEUX EXERCICE DE LA « CRISTALLISATION »

Le passage du calcul par annuités à celui par points est un exercice complexe, compte tenu de l'état des lieux ; c'est évidemment au pouvoir politique d'impulser la réforme et de fixer un calendrier. Le schéma proposé récemment par Antoine Delarue est d'un grand intérêt. En effet, la difficulté du basculement vers un régime à points est celle de l'estimation pour les actifs des droits acquis au titre du passé. Cette opération dite de « cristallisation » est par nature complexe et nécessite pour sa mise en œuvre de nombreuses « conventions d'équivalence » qu'il serait sage de confier aux régimes eux-mêmes. La loi devant se limiter à fixer d'une part un délai butoir, relativement proche pour l'acquisition des points nouveaux et d'autre part un « horizon de convergence » relativement lointain entre les différents régimes. Dans cette perspective, ce serait d'ailleurs également à eux de proposer aux pouvoirs publics les règles d'harmonisation et de gouvernance générale du système.

Il s'agit enfin, là encore, d'un choix de société à travers la gestion d'une réforme concernant l'ensemble de la Nation et dans la capacité du politique à prendre en compte la dimension du temps long. Il est en effet à peu près certain que cette réforme menée à terme, dans de bonnes conditions, dépassera la durée d'un quinquennat. Elle nécessitera de toute évidence un ensemble de négociations politiques pour parvenir à une large acceptation afin qu'elle ne soit pas abandonnée à l'occasion d'un changement politique. Notons au demeurant que, pour l'essentiel, les différentes réformes n'ont pas été remises en cause à l'occasion d'élections.

Cette nécessaire prise en compte du temps long, celui de l'économie et non du politique, est indispensable, en raison de la complexité des systèmes à rapprocher : questions liées aux problèmes de l'emploi des salariés employés par les régimes,

questions liées aux droits acquis par les cotisants et les retraités, mesures financières à prendre pour la pérennité du dispositif mis en place etc.

## Le temps long de l'économie : quelques rappels

Les précédentes réformes menées au sein de l'AGIRC-ARRCO illustrent cette dimension temporelle. Les partenaires sociaux ont lancé en 2015 les bases d'une réorganisation totale de la retraite complémentaire des salariés, avec la fusion des deux régimes de retraite des cadres et des non cadres, dont l'aboutissement est prévu au 1<sup>er</sup> janvier 2019 mais cette opération avait débuté dès 1990.

Il a fallu 25 ans, par exemple au sein de l'ARRCO, pour, dans un premier temps, harmoniser les règlements de la cinquantaine de régimes existants, puis fusionner progressivement les caisses ARRCO existantes au sein d'un même groupe et enfin mettre en place des mesures communes sur la gestion du régime, passant notamment par l'informatique, les données, l'action sociale et le contact avec les futurs retraités par l'intermédiaire des CICAS. Il aura fallu un quart de siècle ! au sein d'un même ensemble, pour passer d'une centaine de caisses à une vingtaine tout en respectant les droits issus du passé...

## L'épineuse problématique de la fonction publique : sans négociation point de salut !

L'importance des modalités de mise en œuvre de cette réforme des retraites est encore plus criante, c'est-à-dire risquée en termes opérationnels en ce qui concerne le passage à un régime à points des régimes de retraite de la fonction publique.

Pour l'opinion publique, les fonctionnaires sont, dans le domaine de la retraite des privilégiés puisque leur pension est calculée sur la rémunération de leurs six derniers mois d'activité (25 meilleures années pour les salariés du secteur privé) et que, de plus, la cotisation « apparente » de leur employeur est d'un niveau bien supérieur à celui d'un employeur privé (73,1 % pour la cotisation publique (114,7 % pour les militaires) contre 22,7 % dans le secteur privé). Sur ce dernier point, le dernier rapport du COR a

cependant montré que la différence de niveau de cotisation réelle, est bien moindre entre les deux secteurs (26,2 % pour le public et 21,9 % pour le privé) si l'on tenait compte du fait que les primes des fonctionnaires ne rentraient pas dans le calcul de l'assiette de leur pension ou, plus simplement des équilibres démographiques différents d'un régime à l'autre.

Il n'en reste pas moins que la différence (25 ans/6 mois) ne s'explique que par l'Histoire. À cet égard, un régime par points réglerait l'ensemble du problème si l'on accorde du temps à cette réforme.

L'évolution du régime de retraite des fonctionnaires ne peut en effet se faire que par la négociation. Les différentes fonctions publiques sont régies par un statut qui comprend de nombreux éléments dont les modes de calcul des droits à pension : c'est un « package » ! ; si l'on veut faire évoluer un seul point alors cela ne peut résulter que de la négociation.

La « cristallisation » pour les fonctionnaires est particulièrement délicate. Le montant de la retraite renferme, pour un fonctionnaire en activité, une dose d'incertitude dans la mesure où ce montant dépend de la manière dont il terminera sa carrière (les six derniers mois).

Le passage à un système par points pour les fonctionnaires en activité ajoute une seconde incertitude sur la manière dont ses années d'activité vont être prises en compte.

La sagesse conduirait, afin de préserver la paix sociale, à n'appliquer cette réforme qu'aux nouveaux entrants ou à tout le moins à ceux ayant moins de 15 ans de carrière. Une réforme de cette ampleur, faite sans heurts, vaut bien ce sacrifice.

La question de la faisabilité même, à court terme, de cette réforme reste posée.

En effet, a-t-on aujourd'hui la certitude de pouvoir reconstituer la carrière d'un fonctionnaire (pour la convertir en points), alors que jusqu'à présent les services en

charge de cette tâche n'avaient besoin pour calculer le montant de la pension que de la durée de la carrière et la rémunération des six derniers mois.

Une telle réforme reposant sur l'intégration des primes - en particulier dans la fonction publique d'État - à la rémunération indiciaire (et donc au calcul de la pension), serait-elle supportable pour les finances publiques, dans la mesure où l'élargissement de l'assiette des cotisations accroîtrait le montant de la cotisation de l'employeur et donc le coût unitaire d'un fonctionnaire (dont on cherche par ailleurs à diminuer le nombre pour en diminuer le coût global) ?


L'autre question délicate est de se demander s'il ne serait pas sage de traiter différemment, au regard de la retraite, les trois fonctions publiques : État, Collectivités locales, Hospitalière. Plusieurs pays européens réservent un traitement particulier aux fonctions régaliennes remplies par la fonction publique d'État, ce qui serait le cas en France, si on conservait pour elle le régime actuel.

Il semble, en revanche que l'opinion publique comprendrait aisément que les agents des collectivités locales ou ceux des hôpitaux publics soient régis par un système à points, tant les fonctions exercées dans ces deux fonctions publiques sont souvent très proches de celles du secteur privé.

### **En guise de conclusion à cette seconde partie**

La réforme envisagée par le gouvernement est une décision politique. Elle ne répond pas à une nécessité économique comme ce fut le cas, par exemple, pour les précédentes réformes mises en œuvre pour lesquelles l'objectif était clairement affiché : assurer la pérennité même du système de retraite.

Or, nos gouvernants vont se trouver confrontés à la nécessité de mettre en œuvre d'autres politiques complexes et de long terme, socialement délicates qui correspondent aux simples évolutions démographiques de notre pays : politiques de l'emploi pour une véritable gestion des fins de carrière ; politiques sanitaires et sociales de la gestion du grand âge...



# LES EFFETS COLLATÉRAUX D'UNE FUTURE RÉFORME OU COMMENT DES QUESTIONS PÉRIPHÉRIQUES DEVIENNENT CENTRALES

## LA GESTION DES FINS DE CARRIÈRE : UN ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLE À LA GESTION DES RÉGIMES DE RETRAITE

- L'inégalité des situations personnelles devant le travail s'accroît en fin de carrière

La mortalité différentielle selon les catégories socio-professionnelles (l'ouvrier spécialisé meurt, en moyenne, 5 à 6 ans plus tôt que le cadre) est en soi une situation scandaleuse qu'explique, en partie, la pénibilité de certaines conditions de travail.

Un certain nombre de mesures ont été prises depuis plusieurs années pour tenir compte des conséquences de ces conditions de travail mais toutes celles-ci consistent à permettre un départ en retraite plus rapide au profit des personnes subissant ces situations. D'une manière un peu sommaire, ce type de dispositif aboutit en définitive à faire supporter (d'abord aux individus concernés bien sûr) mais aussi tant aux systèmes de retraites qu'à l'Assurance maladie, les conséquences de mauvaises conditions de travail ou de conditions de travail qui ne tiennent pas compte ni de l'âge, ni des capacités physiques des personnes au travail.

Ces dispositifs - à l'exception de celui des carrières longues - ne peuvent perdurer. D'une part, l'activité des seniors a cru de 18 % entre 2000 et 2016 en raison des mesures de report de l'âge de départ à la retraite, d'autre part l'augmentation de ce taux d'activité est un élément important de l'équilibre financier de notre système de retraite ; pour le COR, le taux d'activité serait en 2040 de 71 % pour les hommes et de 62 % pour les femmes.

L'objectif n'est plus d'accompagner, comme dans les années 2000, les seniors vers la retraite mais de faire en sorte qu'ils continuent à travailler plus longtemps et donc à cotiser. Dès lors est posé de manière aiguë, le problème de la capacité des seniors à occuper certains emplois ou à exercer certaines responsabilités.

La question ne se pose peut être pas pour le soldat en combat rapproché ou encore pour un policier ou un gendarme en intervention à risque mais, elle se pose pour un



senior professeur des écoles, ayant du mal à gérer les enfants au quotidien, pour un senior manutentionnaire de charges lourdes... Cette question peut se décliner dans de nombreux cas : une infirmière de nuit, éboueur, conducteur de poids lourd ou de bus contraint de suivre des traitements médicamenteux lourds et réguliers...

D'une manière générale, l'âge de départ à la retraite, est devenu en soi, avec son cortège de conséquences diverses, un vrai sujet au cœur des préoccupations non seulement des dirigeants d'entreprises et des directeurs de ressources humaines mais de l'ensemble du corps social. La solidarité nationale, socle historique de la Protection sociale à la française, ne peut ignorer ce nouveau champ de prospection qui risque à lui seul de rendre inopérante toute mise en œuvre de réforme repoussant l'âge de départ à la retraite. Le récent débat sur la pénibilité, « l'usine à gaz imaginée », le poids administratif incombant à l'employeur montrent à quel point un aspect fondamental de ce que devrait être le dispositif général est négligé.

Ainsi, l'orientation du salarié en deuxième partie de carrière vers un emploi moins pénible physiquement ou psychologiquement, moins exposé, moins stressant, moins fatigant serait à l'évidence de nature à faciliter l'allongement de l'âge de départ à la retraite. Cela permettrait en particulier d'améliorer les conditions de travail, de diminuer l'absentéisme, de mieux appréhender les dernières années d'activité professionnelle, de mieux transmettre les savoir-faire et de profiter de l'expertise acquise par ces seniors... qui par la même occasion se retrouveraient motivés.

Des outils existent :

- Un plan national d'action concerté pour les seniors a été mis en œuvre pour la période 2006-2010. Il s'est traduit par différentes mesures, certaines d'ordre législatif, d'autres destinées à mobiliser les partenaires concernés. Ce plan prévoit un suivi régulier des actions menées et de différents indicateurs. Ce dispositif « d'accord et de plan d'action pour les seniors » visant à favoriser l'activité professionnelle des salariés de plus de 50 ans a été rendu obligatoire le 1<sup>er</sup> janvier 2010 (les entreprises de 50 à 299 salariés ou les groupes de sociétés pouvant s'adosser au dispositif signé par leur branche).

- La loi du 1<sup>er</sup> mars 2013 portant création du contrat de génération va dans ce même sens, en rendant obligatoire la négociation pour les entreprises de plus de 300 salariés, dans au moins deux domaines (anticipation des évolutions professionnelles et gestion des âges, aménagement des fins de carrière).

Mais ils restent très largement insuffisants et seule une volonté politique constante pourra modifier les pratiques de gestion des salariés de plus de 50 ans.

À titre d'exemple, l'entretien professionnel de deuxième partie de carrière, obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés pourrait être mieux utilisé et aller au-delà de la simple information du futur senior quant à ses droits en termes de bilan et de formation. Il conviendrait de faire, à cette occasion, un vrai bilan professionnel et d'étudier, chaque fois que nécessaire, sa réorientation en évoquant différents points : bilan du parcours professionnel en termes de formation, d'emploi, de responsabilités, perspectives de carrière dans le même domaine : formation, emploi, progression, responsabilités, estimation du degré de pénibilité mais aussi du ressenti de l'intéressé quant aux 15 à 20 dernières années d'activité, évaluation du niveau de fatigue, de stress... dans son emploi actuel.

Au vu de cet entretien, le salarié pourrait, si rien ne s'y oppose, être maintenu dans l'entreprise dans un emploi de même nature avec des perspectives d'évolution, de formation, d'aménagements à terme des conditions de travail...

Mais il pourrait également être proposé au senior une orientation de carrière au sein de l'entreprise. L'objectif serait, dans le cadre d'un projet professionnel dûment établi, de lui confier dans un autre domaine d'emploi, des responsabilités moins fatigantes, moins stressantes, moins exposées, c'est-à-dire plus en concordance avec sa situation. Il s'agit en fait d'une réorientation avec formation afférente, mobilité professionnelle et redéfinition de son parcours professionnel à venir.

Une telle orientation ne peut bien entendu que s'inscrire dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). L'orientation à 45/50 ans

avec une prise d'effet à 50/55 ans serait cohérente avec une gestion prévisionnelle du moyen terme. Mais de réelles difficultés structurelles font obstacle.

Tout d'abord, la taille des entreprises. En effet, encore faut-il que l'entreprise soit d'un effectif suffisant pour être à même d'offrir de telles perspectives d'orientation à son personnel. Une réorientation de carrière suppose en effet une parfaite maîtrise des flux, c'est-à-dire des transferts prévisionnels possibles entre domaines d'emploi. Cela implique en conséquence d'établir des plans de transferts en emplois, annuels, à l'horizon de la gestion prévisionnelle de 5 à 6 ans.

Le principe de la réorientation dans les grandes entreprises est chose relativement aisée et il en est de même dans les différentes fonctions publiques qui devraient être des lieux privilégiés de mise en œuvre d'une telle politique, notamment à l'hôpital ou dans les collectivités locales ; les réalisations de l'Armée de Terre dans ce domaine devraient servir d'exemple.

C'est, à l'évidence loin d'être le cas dans les petites et les moyennes entreprises ! Le nouveau projet professionnel du futur senior ne pourra alors être appréhendé qu'à l'intérieur de la branche professionnelle, voire d'un ensemble d'organismes de même nature.

Ensuite, l'absence d'organisme *ad hoc*. Le rapport Moreau de 2013 remis au Premier ministre proposait la création d'un Observatoire des fins de carrières professionnelles pour mieux connaître les mécanismes de transition emploi-retraite et favoriser la mutualisation des nombreuses données existantes et renforcer la connaissance des acteurs et du grand public. Cette idée pourrait être reprise.

On peut d'ailleurs se demander si dans le long terme, et au-delà des questions d'invalidité et de santé, une politique active de gestion des carrières des seniors ne finirait pas par rendre inutile les mécanismes de départ anticipé de certains régimes spéciaux.

La Suède dans ce domaine devrait être une référence. Ce pays a mis en place un système reposant prioritairement sur l'épanouissement au travail en augmentant la valeur ajoutée par poste et en facilitant la reconversion des actifs occupant des métiers difficiles. Tout salarié a droit à un congé sabbatique pour étudier ou pour créer son entreprise à condition d'avoir été salarié au moins dix mois. Pour tous, le chemin de la reconversion passe par le CSN (Centrala Studiestödsnämnden), l'organisme d'État. Car si beaucoup envisagent de changer de métier, l'aspect financier est un obstacle majeur. « CSN est l'un des systèmes les plus généreux au monde. On ne regarde pas le revenu de la famille, mais celui de l'individu », souligne Klas Elfving, porte-parole du CSN. En 2012, cette institution a financé les études de 467 000 personnes. Elle représente un véritable phénomène de société, dans un pays de neuf millions d'habitants. Ces formations se font dans des écoles supérieures, voire au niveau du lycée pour ceux qui ont négligé les études dans leur jeunesse.

• L'harmonie entre les générations : un autre enjeu de société

L'une des évolutions démographiques la plus marquante est en effet la proportion croissante de personnes de plus de 65 ans dans la population totale et à l'intérieur de celle-ci le nombre de plus en plus important de personnes de plus de 80 ans.

Cette avancée vers le grand âge d'une partie de la population fait en effet apparaître des failles dans notre système de Protection sociale. Aujourd'hui environ un million de personnes sont concernées par la dépendance mais il existe une « faille » entre le montant moyen des retraites servies (environ 1276 € mensuels) et le montant moyen d'un hébergement en EHPAD (de l'ordre de 1959 € par mois) laissé à la charge des familles voire des collectivités territoriales pour des conditions d'hébergements souvent assez médiocres. Même si l'hébergement en établissement est dans certains cas la seule solution, il convient de tout faire pour en limiter l'importance. Plusieurs domaines sont concernés : l'adaptation du domicile, le suivi médical à distance, les services à domicile, la place des aidants, le soutien associatif, le maillage du territoire en lieux d'accueil.

Peut-être existe-t-il encore un certain décalage dans le grand public entre le grand âge encore considéré comme un phénomène quantitativement marginal et la réalité qui fait que les actifs d'aujourd'hui ont statistiquement de très fortes chances d'être un jour très âgés.

Comme pour le fonctionnement du système de retraite par répartition, une intense pédagogie est indispensable pour expliquer que retraite ne signifie pas retrait de la société, que le vieillissement d'une population est un phénomène démographique inéluctable, propre aux pays développés et qu'il ne peut donc pas s'assimiler uniquement à un phénomène physique de délabrement d'un corps vieillissant.

La vieillesse n'est pas une maladie bien qu'elle soit propice au développement de pathologies multiples. Le poids financier de la dernière année d'existence représente 10% des dépenses de santé selon l'Assurance maladie. Or, en 2050, les plus de 60 ans représenteront 35 % de la population totale.

La réforme du système de retraite n'est donc qu'un aspect d'une politique beaucoup plus vaste qui doit englober l'ensemble des phénomènes liés au vieillissement.

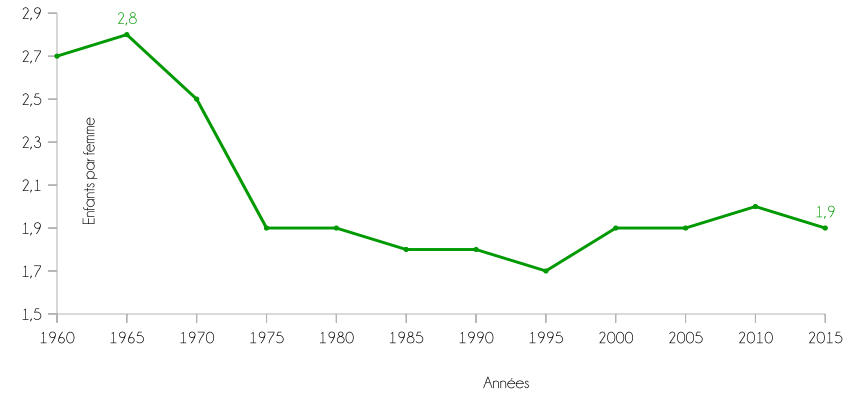
À cet égard la prochaine réforme des pensions de retraite doit s'inscrire dans l'esprit de la loi d'Adaptation de la Société au Vieillissement (ASV), afin de sortir de la stricte logique des ajustements techniques et financiers entre groupes sociaux.

En effet, tout doit être fait pour que les actifs d'aujourd'hui soient conscients qu'ils seront les retraités de demain et que les retraités ne sont pas des nantis mais ont été des cotisants et sont souvent encore des contribuables. Ils sont des acteurs et des contributeurs engagés sous d'autres formes : bénévoles, élus, parents et grands-parents, aidants, etc. et toujours consommateurs au point d'être la cible et le levier d'un pan nouveau et profitable de l'économie, à savoir la silver économie. Ils sont dépositaires pour la plupart, en raison de leurs parcours de vie et de leurs expériences diversifiées, d'un recul et d'une « sagesse » - peu valorisée - qui leur confère néanmoins un pouvoir d'analyse critique et d'influence dans leur cercle restreint et familial.

C'est à cette aune de la recherche de la plus grande harmonie entre générations que doit, notamment, être apprécié tout projet de réforme des retraites.

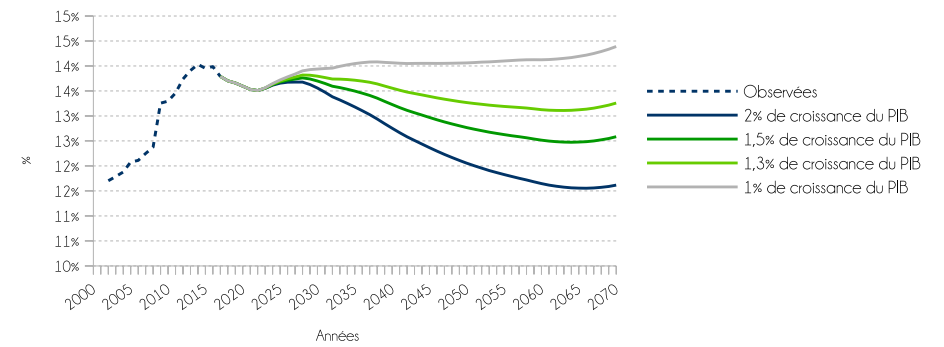
# ANNEXES

## 1. TAUX DE FÉCONDITÉ



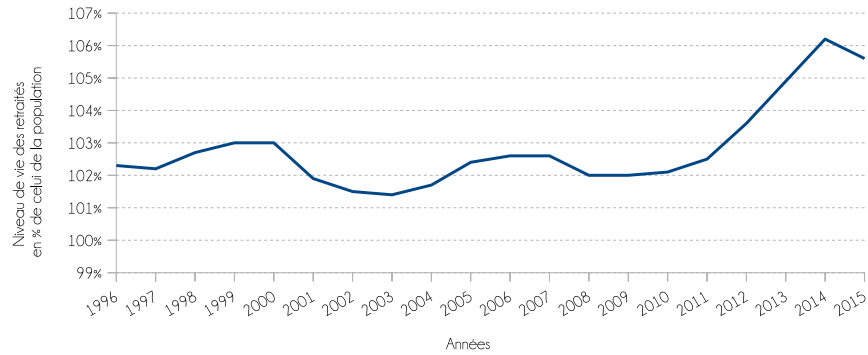
SOURCE : OCDE

## 2. DÉPENSES DU SYSTÈME DE RETRAITE SUR LE PIB OBSERVÉES ET PROJÉTÉES



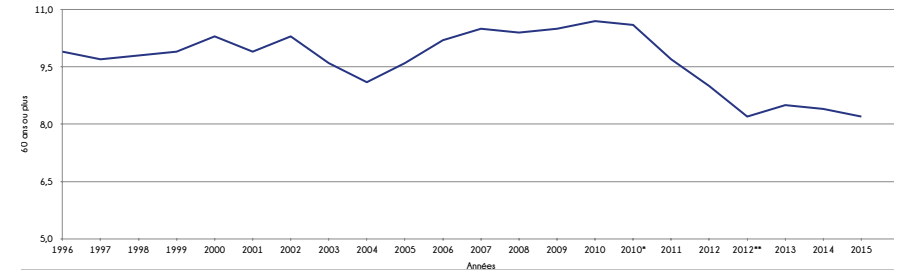
SOURCE : COR

### 3. RAPPORT ENTRE LE NIVEAU DE VIE DES RETRAITÉS ET CELUI DE L'ENSEMBLE DE LA POPULATION



SOURCE : COR

### 5. TAUX DE PAUVRETÉ DES INDIVIDUS DE 60 ANS OU PLUS (AU SEUIL DE 60% DU NIVEAU DE VIE MÉDIAN)

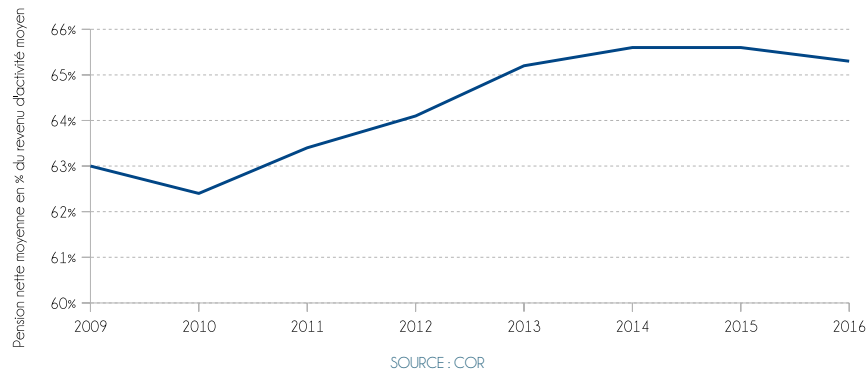


\* À partir de 2010, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2010.

\*\* Cette série a été recalculée à partir des données de l'année 2012 en cohérence avec les modifications méthodologiques intervenues sur les données de l'année 2013. Par ailleurs, à partir de 2012, les estimations de revenus financiers mobilisent l'enquête Patrimoine 2014-2015.

SOURCE : INSEE-DGI INSEE-DGFP-CNAF-CNAV-CCMSA

### 4. RAPPORT ENTRE LA PENSION NETTE MOYENNE DE L'ENSEMBLE DES RETRAITÉS ET LE REVENU D'ACTIVITÉ NET MOYEN



SOURCE : COR



# TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
LA RÉFORME DES RETRAITES : ENTRE ESPOIR ET INQUIÉTUDE	8
<b>1</b> UNE RÉFORME NÉE D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE	12
LA SITUATION ACTUELLE À TRAVERS QUELQUES CHIFFRES ET QUELQUES CONSIDÉRATIONS	13
Un socle de réflexion reconnu et consensuel	13
Et des incertitudes qui demeurent : évolution démographique et contexte économique	15
Malgré le fruit des réformes précédentes	18
LES CONSÉQUENCES POUR LES RETRAITÉS DE LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE	23
Le niveau de vie des retraités : entre fantasme et réalité	23
L'équité entre hommes et femmes	26
L'équité entre générations	27
<b>2</b> À PATRIMOINE COLLECTIF, GESTION COLLECTIVE	32
DE LA DIVERSITÉ DES RÉGIMES À UN RÉGIME UNIQUE : DU COMPLIQUÉ AU COMPLEXE	33
Les difficultés techniques : une mosaïque impressionnante dessinée par l'Histoire	33
Les risques de l'instauration d'un régime unique	36
Une autre méthode est techniquement possible et souhaitable !	37
CHOIX DE SOCIÉTÉ, CHOIX DE LA FUTURE GOUVERNANCE	40
La marginalisation progressive des partenaires sociaux : une hérésie !	40
Le périlleux exercice de la « cristallisation »	42
LES EFFETS COLLATÉRAUX D'UNE FUTURE RÉFORME OU COMMENT DES QUESTIONS PÉRIPHÉRIQUES DEVIENNENT CENTRALES	46
ANNEXES	54

# LA COMMISSION RETRAITE

**Patrice Corbin** - Président de la Commission Retraite, Vice-Président du CRAPS, Conseiller Maître Honoraire à la Cour des comptes, Avocat

**Arnauld d'Yvoire** - Secrétaire Général de l'Observatoire des Retraites

**Fabien Brisard** - Délégué Général du CRAPS

**Alain Gilles** - Vice-Président du CRAPS en charge des relations internationales, Ex-DRH de l'Armée de Terre

**Dominique Hénon** - Ex-Directeur Financier de la CPAM de Paris

**Alice Malabry** - Chargée d'études du CRAPS

**Jean-Claude Mallet** - Président du CRAPS

**Romain Scoté** - Manager d'YCE Partners

**Claude Vincent** - Ex-Directeur Général Adjoint d'AG2R La Mondiale

# LES RÉDACTEURS

**Patrice Corbin** - Président de la Commission Retraite, Vice-Président du CRAPS, Conseiller Maître Honoraire à la Cour des comptes, Avocat

**Hervé Chapron** - Vice-Président du CRAPS, Ex-Directeur Général Adjoint de Pôle emploi, en charge de l'Audit interne

**Arnauld d'Yvoire** - Secrétaire Général de l'Observatoire des Retraites

**Alain Gilles** - Vice-Président du CRAPS en charge des relations internationales, Ex-DRH de l'Armée de Terre

**Dominique Hénon** - Ex-Directeur Financier de la CPAM de Paris

**Claude Vincent** - Ex-Directeur Général Adjoint d'AG2R La Mondiale

# LES PUBLICATIONS

## LES PUBLICATIONS DU CRAPS

- L'Organisation Internationale du Travail : une utopie en marche ! - Crapslog n°12 - Octobre 2018
- Quelques vérités sur le médicament ! - Crapslog n°11 - Mai 2018
- Quelle nouvelle réforme du système de santé avant la crise ? - Crapslog n°10 - Février 2018
- Le modèle mutualiste dans les pays en voie de développement : quelle implantation ? - Crapslog n°9 - Novembre 2017
- Le grand appareillage orthopédique - Crapslog n°8 - Novembre 2017
- La santé à l'épreuve des territoires - Crapslog n°7 - Juillet 2017
- Nouveau monde, nouvelle Protection sociale ! - Mai 2017
- Les mutuelles au coeur de notre avenir - Crapslog n°6 - Janvier 2017
- Une épidémie nommée tabac - Crapslog n°5 - Mai 2016
- Le numérique au chevet de la médecine... - Crapslog n°4 - Mars 2016
- La Protection sociale en 500 mots - Dictionnaire Passionné - Octobre 2015
- L'enjeu du vieillissement sur la population - Crapslog n°3 - Mai 2015
- Emploi : nécessaire mais pas suffisant - Crapslog n°2 - Janvier 2015
- Démographie médicale - Crapslog n°1 - Avril 2013
- Le livre blanc - Novembre 2012

## LES PUBLICATIONS DE NOS MEMBRES

- La machine, le médecin et moi - David Gruson - Novembre 2018
- S.A.R.R.A. : une intelligence artificielle - David Gruson - Juin 2018
- Emploi : tout va très bien, madame la Marquise ! - Hervé Chapron - Janvier 2017
- Télémedecine : enjeux et pratiques - Pierre Simon - Octobre 2015
- Pôle emploi : autopsie d'un naufrage - Hervé Chapron - Octobre 2014



# ÉDITION ET CRÉATION

## DIRECTEURS DE PUBLICATION

Jean-Claude Mallet et Fabien Brisard

## CONCEPTION ET RÉALISATION

Pierre-Maxime Claude et Alice Malabry

## CRAPS

54, rue René Boulanger, 75010 PARIS  
01 73 75 41 09 - [accueil@association-craps.fr](mailto:accueil@association-craps.fr)

© CRAPS 2018

Tous droits réservés.

Toute reproduction ou transmission, même partielle, sous quelque forme que ce soit, est interdite sans autorisation écrite du détenteur des droits.

Achévé d'imprimer sur les presses de l'imprimerie GUILLOTTE - LAVAL

Dépôt légal  
Décembre 2018

## NOUS SUIVRE

[www.association-craps.fr](http://www.association-craps.fr)





Alors que les récentes et différentes réformes ont amélioré les moyens d'un pilotage de notre système de retraite, le candidat Macron à la surprise générale, annonce sa volonté de le réformer profondément. Volonté politique et non exigence économique, cette réforme devient emblématique du présent quinquennat.

Fidèle à sa vocation, le CRAPS s'est saisi de ce sujet, élément majeur de notre système de Protection sociale et de notre Pacte républicain.

La commission, créée à cet effet, considère que cette réforme pour légitime qu'elle soit, présente des risques sociaux importants pouvant provoquer un déchirement du tissu social.

Autant la volonté de donner au futur système un caractère universel semble justifié, autant la perspective d'un régime unique apparaît, à la réflexion, irréaliste au regard de la complexité de sa mise en œuvre et peu souhaitable dans le projet de société qu'il dessine.

Technocratie triomphante ou démocratie sociale : tels sont en définitive les enjeux de cet épineux dossier dont la réalisation risque de se faire sur fond de climat social dégradé.

La commission a, par ailleurs, tenu à rappeler qu'une telle réforme du système de retraite ne devait pas conduire à oublier d'autres politiques tout aussi importantes. Reculer l'âge de départ à la retraite implique en effet la mise en œuvre d'une politique volontariste d'accompagnement des fins de carrière professionnelle et l'allongement de la durée de vie rendra d'autant plus aiguë la question du grand âge.

