

Mardi 21 mai 2019



## RETRAITE :

### HISTORIQUE – PRESENTATION GENERALE ET « REFORME DELEVOYE »

*Gérald PERCEVAULT*

## SOMMAIRE

|      |  |    |
|------|--|----|
| I.   | Le système de retraite français : État des lieux .....   | 3  |
| A.   | Régimes et multiples caisses : une construction historique. ....   | 3  |
| 1.   | Pour les catégories professionnelles particulières :.....  | 3  |
| 2.   | Retraite des fonctionnaires :.....   | 3  |
| 3.   | Retraite des salariés.....   | 3  |
| 4.   | Autres régimes de retraite .....   | 3  |
| B.   | Historique des réformes. ....  | 4  |
| C.   | Un système de retraite composé de 3 niveaux. ....  | 5  |
| D.   | Le principe de répartition. ....   | 6  |
| E.   | Retraite en France : Chiffres clés. ....   | 8  |
| F.   | Prestations servies par la branche vieillesse en 2017.....   | 8  |
| II.  | Les retraites en Europe.....   | 9  |
| III. | Réforme « DELEVOYE » .....   | 12 |
| A.   | Les Constats du Haut-commissaire.....  | 12 |
| 1.   | Un système générateur d'injustice. ....  | 12 |
| 2.   | Un système illisible qui ne permet pas d'anticiper. ....   | 12 |
| 3.   | Un système qui n'est pas en phase avec les réalités du monde du travail. ....  | 12 |
| 4.   | Un système qui ne garantit pas les droits parce qu'il est instable et peu pilotable.....   | 12 |
| B.   | Premiers grands principes pour la construction d'un système universel de retraite plus simple, plus juste, pour tous.....                  | 13 |
| 1.   | Construire un système commun à tous les Français.....  | 13 |
| 2.   | Calculer les droits à retraite en points, dans un système plus équitable où « 1€ cotisé vaut les mêmes droits » pour chaque Français. .... | 13 |
| 3.   | Bâtir un système de retraite fondé sur une solidarité renforcée. ....  | 13 |
| 4.   | Transformer notre système n'a pas pour objet de faire des économies. ....  | 13 |
| 5.   | Prendre le temps nécessaire à une transformation de notre système de retraite. ....  | 14 |
| C.   | La position du Sénat depuis 2009 et points de vigilance. ....  | 14 |
| 1.   | L'enjeu de la réforme consiste :.....  | 14 |
| 2.   | L'enjeu n'est pas :.....   | 15 |
| 3.   | Les risques soulevés par la règle du « 1 euro cotisé rapporte les mêmes droits... » :.....   | 16 |

# I. LE SYSTEME DE RETRAITE FRANÇAIS : ÉTAT DES LIEUX

---

## A. REGIMES ET MULTIPLES CAISSES : UNE CONSTRUCTION HISTORIQUE.

### 1. Pour les catégories professionnelles particulières :

L'ancêtre de tous les régimes de retraite français est sans doute « La Caisse des Invalides de la Marine Royale » mis en place par Jean-Baptiste Colbert pour les marins dès 1673.

D'autres catégories de régimes de retraite ont été mises en place. Ces catégories forment encore les régimes dits « spéciaux » (militaire, cheminots...).

### 2. Retraite des fonctionnaires :

La première caisse de retraite des fonctionnaires de l'État a été mise en place en 1790. L'âge légal de départ a été officiellement fixé par la loi du 9 juin 1853.

### 3. Retraite des salariés

Le premier régime de retraite obligatoire dédié aux salariés a été mis en place en 1930. **Avec la publication de l'ordonnance du 19 octobre 1945**, les cotisations versées par les actifs devaient désormais servir à payer immédiatement les pensions de retraite, tout en créant des droits pour leur future retraite. **Le régime par répartition est né et l'âge légal de départ en retraite a été reporté à 65 ans.**

**En 1982, le président François Mitterrand** est revenu sur l'âge de départ à 60 ans pour les assurés qui justifiaient d'une durée de cotisation de 37,5 ans dans un ou plusieurs régimes de base.

### 4. Autres régimes de retraite

Les régimes de retraite complémentaire des cadres et des non-cadres ont été mis en place par les Accords collectifs interprofessionnels signés le 14 mars 1947 et le 8 décembre 1961. Les retraites complémentaires des cadres et des non-cadres (AGIRC et ARRCO) sont devenues obligatoires après la publication de la **loi du 29 décembre 1972**.

La loi qui a instauré les trois régimes d'assurance vieillesse pour les travailleurs non-salariés non agricoles a été publiée le **17 janvier 1948 : il s'agit des artisans, des professionnels libéraux, des industriels et des commerçants.**

Le régime d'assurance vieillesse obligatoire des **exploitants agricoles a été créé par la loi du 10 juillet 1952** et géré par la Mutualité sociale agricole (MSA).

Depuis la promulgation de la **loi Madelin en 1994**, les travailleurs non-salariés peuvent capitaliser leur retraite à travers un contrat Madelin.

**Le Régime social des indépendants (RSI)** a été mis en place en 2006. Sa création a été prévue par l'ordonnance du 31 mars 2005 et il regroupe les régimes d'assurance maladie des industriels, des artisans, des commerçants et des professionnels libéraux, mais aussi les régimes d'assurance vieillesse des artisans, des commerçants et des industriels.

## B. HISTORIQUE DES REFORMES.

N. B. Les réformes successives ont principalement modifié la durée et les ressources affectées au système. Ces réformes n'ont pas touché aux spécificités des régimes spéciaux en matière de bonification ou concernant certains avantages familiaux et conjugaux.

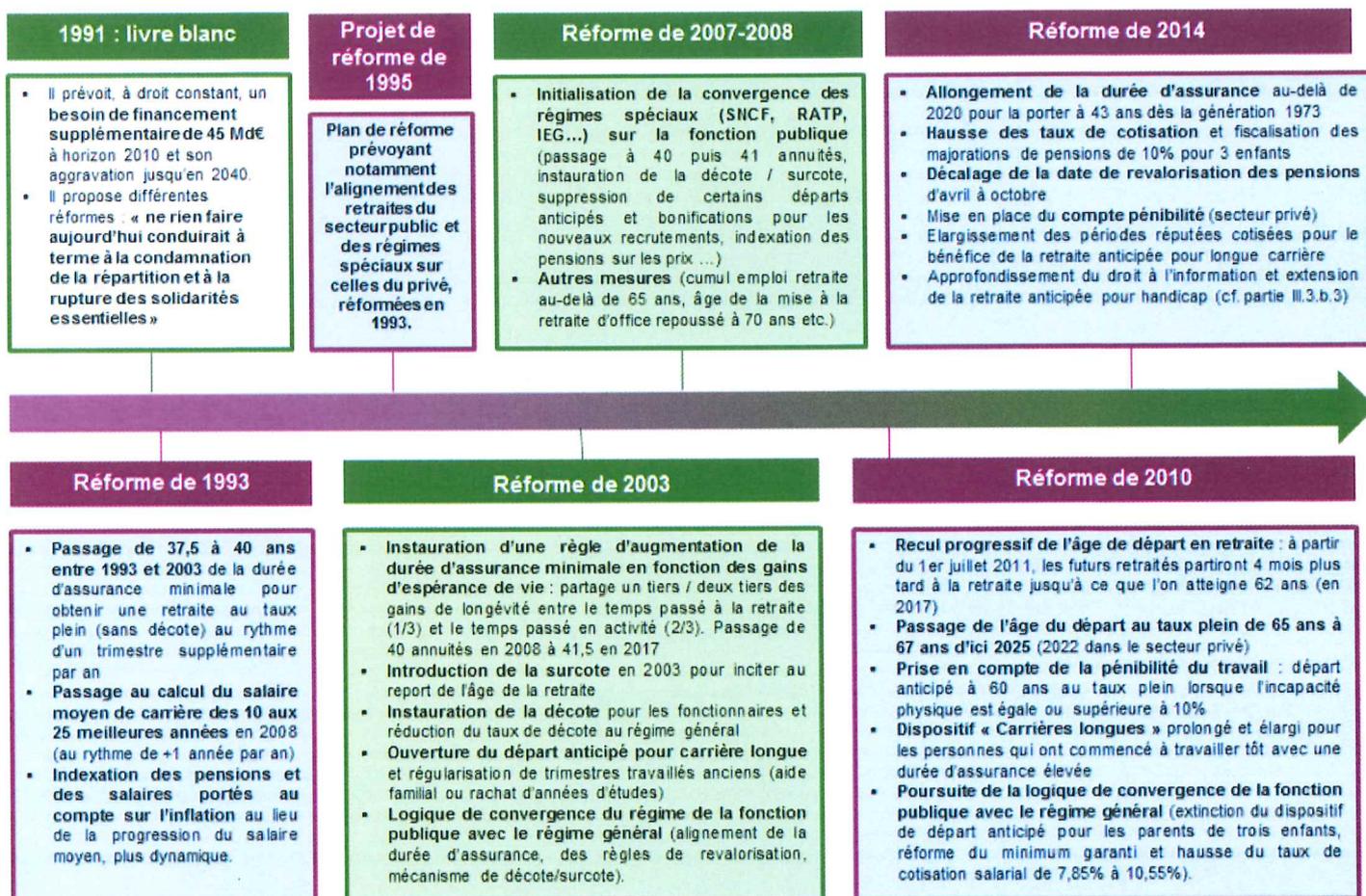
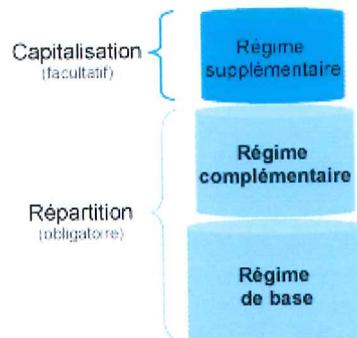


Figure 1: Les grandes étapes du rapprochement des règles entre fonctionnaires et salariés. (Source : PLF 2019, Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique).

**C. UN SYSTEME DE RETRAITE COMPOSE DE 3 NIVEAUX.**

- La retraite obligatoire DE BASE par répartition.
- La retraite obligatoire COMPLÉMENTAIRE par répartition.
- La retraite **facultative** SUPPLÉMENTAIRE par **capitalisation**.



| Salariés   | Fonctionnaires   | Non salariés  |
|--|--|---|
|  | RETRAITE DE BASE   | RETRAITE COMPLÉMENTAIRE   |
| Salariés de l'agriculture  | <b>MSA</b><br>Mutualité sociale agricole                             | <b>ARRCO</b><br>Retraite complémentaire des salariés  |
| Salariés de l'industrie, du commerce et des services                   | <b>l'Assurance Retraite</b><br>Régime général de la Sécurité sociale | <b>AGIRC</b><br>Retraite complémentaire des cadres  |
| Agents non titulaires de l'État et des Collectivités publiques         |  | <b>IRCANTEC</b>   |
| Personnel navigant de l'aviation civile                                |  | <b>CRPN</b>   |
| Salariés relevant d'entreprises ou de professions à statut particulier |  | <b>BANQUE DE FRANCE, RETRAITE DES MINES, CNIEG (Gaz-Élec.), CRPCF (Comédie Française), CRPCEN (Clercs et employés de notaires), ENIM (Marins), Opéra de Paris, Port autonome de Strasbourg, CRP RATP, CPRPSNCF.</b> |

| Salariés  | Fonctionnaires   | Non salariés                          |
|---|--|---------------------------------------|
|   | RETRAITE DE BASE   | RETRAITE COMPLÉMENTAIRE               |
| Fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires          | <b>SERVICE DES RETRAITES DE L'ÉTAT</b>   | <b>RAFP</b><br>Retraite additionnelle |
| Agents de la fonction publique territoriale et hospitalière | <b>CNRACL</b><br>Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales                |                                       |
| Ouvriers de l'État  | <b>FSPOEIE</b><br>Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État |                                       |

| Salariés                              | Fonctionnaires  | Non salariés                                    |
|---------------------------------------|---|---|
|                                       | RETRAITE DE BASE  | RETRAITE COMPLÉMENTAIRE                         |
| Exploitants agricoles                 | MSA<br>Mutualité sociale agricole   |   |
| Artisans, commerçants et industriels  | RSI<br>Régime social des indépendants (fusion Ava et Organic)   |   |
| Professions libérales                 | CNAVPL<br>Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales<br>Retraite de base + complémentaire + supplémentaire selon les sections professionnelles<br>CRN (notaires), CAVOM (officiers ministériels), CARMF (médecins), CARCDSF (dentistes et sages-femmes), CAVP (pharmaciens), CARPIMKO (infirmiers, kinésithérapeutes...), CARPV (vétérinaires), CAVAMAC (agents d'assurance), CAVEC (experts-comptables), CIPAV (architectes et professions libérales diverses). |   |
|                                       | CNBF (avocats)<br>Caisse nationale des barreaux français  |   |
| Artistes, auteurs d'œuvres originales | l'Assurance Retraite<br>Régime général de la Sécurité sociale   | + IRCEC Retraite complémentaire                 |
| Patrons pêcheurs embarqués            | ENIM  |   |
| Membres des cultes                    | CAVIMAC<br>Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes  | + ARRCO<br>Retraite complémentaire des salariés |

**N. B. Le régime des salariés du secteur privé** (le "régime général" géré par l'Assurance retraite), qui couvre **68,4 %** des actifs en 2015 ;  
**Les régimes spéciaux des salariés du secteur public** (État, collectivités locales, entreprises publiques) qui représentent **18,3 %** des actifs (2015) ;  
**Les régimes des non-salariés** (artisans, commerçants, professions libérales et agriculteurs) qui concernent **10,5 %** des actifs (2015).

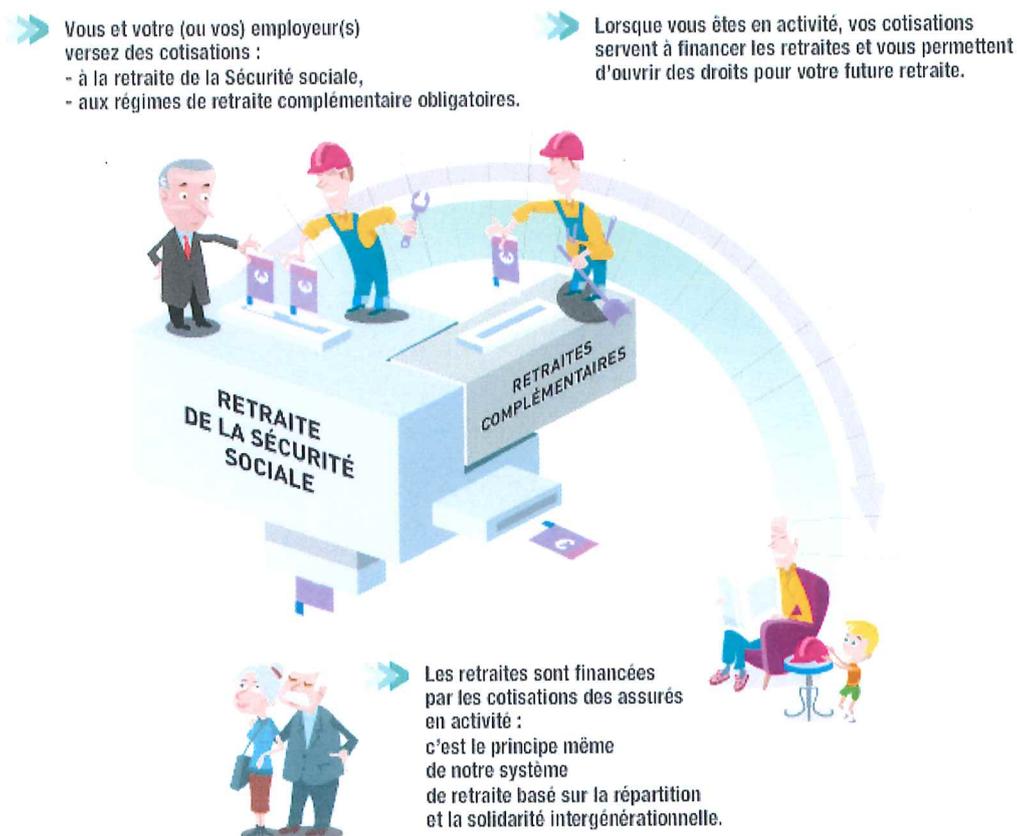
#### D. LE PRINCIPE DE REPARTITION.

Le système français de retraite repose pour une très large part sur la répartition.

**Dans ce mode de gestion, les cotisations « retraite », versées par les actifs et par leurs employeurs, sont immédiatement utilisées pour payer les retraites.** Ainsi, les cotisations d'aujourd'hui financent les retraites d'aujourd'hui.

Dans un système par répartition :

- **Salariés et employeurs** versent des cotisations aux régimes de retraite obligatoire de **base et complémentaires**. Les cotisations permettent de payer les retraites actuelles.
- Grâce à leurs cotisations, **les salariés s'ouvrent des droits** pour leur future retraite.



Ce système de répartition se caractérise par l'existence :

- D'un **contrat entre les générations**. En effet, chaque génération d'actifs se reconnaît une dette vis-à-vis de la génération précédente et bénéficiera à son tour du paiement de sa retraite par la génération suivante ;
- de **mécanismes de redistribution** de revenu au bénéfice des populations les moins aisées ;
- de **mécanismes de solidarité au sein d'une même génération**, les périodes d'interruption de travail (chômage, maternité, maladie...) pouvant être considérées comme des périodes « avec cotisations » ;
- de **mécanismes de compensation entre les différents régimes par répartition**.

**N. B. :** Dans un système par capitalisation, chaque assuré (et le cas échéant son employeur) verse des cotisations qui lui restent acquises, et qui lui seront reversées au moment du départ en retraite sous forme de rente ou de capital. Les cotisations versées sont investies en placements financiers qui seront liquidés au moment du départ.

Dans un tel système, les sommes versées dépendent des versements effectués durant la vie active et de la performance des placements choisis.

La France a fait le choix d'un système par répartition. **Le mécanisme par capitalisation est néanmoins présent** dans certaines formes d'épargne retraite réglementées (ex : plan d'épargne-retraite populaire - PERP - et plan d'épargne pour la retraite collectif - PERCO), qui peuvent s'ajouter aux retraites de base et complémentaires.

### E. RETRAITE EN FRANCE : CHIFFRES CLES.

- En 2016, 17,2 millions de retraités, 676.000 départs à la retraite pour 29,6 millions d'actifs
- 42 régimes de base et complémentaires dont les 5 plus importants sont :
  - Agirc-Arrco (régime complémentaire des salariés du privé) : 15,5 millions d'assurés
  - Cnav (régime général de base) : 14,1 millions d'assurés
  - MSA (exploitants agricoles et salariés) : 3,9 millions d'assurés
  - Régime des fonctionnaires de l'État : 2,3 millions d'assurés
  - Ancien régime sociale des indépendants (RSI) 2,2 millions d'assurés
- Première dépense publique : 31,5 milliards d'euros par an : 14% de notre richesse nationale

### F. PRESTATIONS SERVIES PAR LA BRANCHE VIEILLESSE EN 2017.

312 Md€ de dépenses, dont 223Md€ pour les régimes de base ou complet et 89 Md€ pour les complémentaires

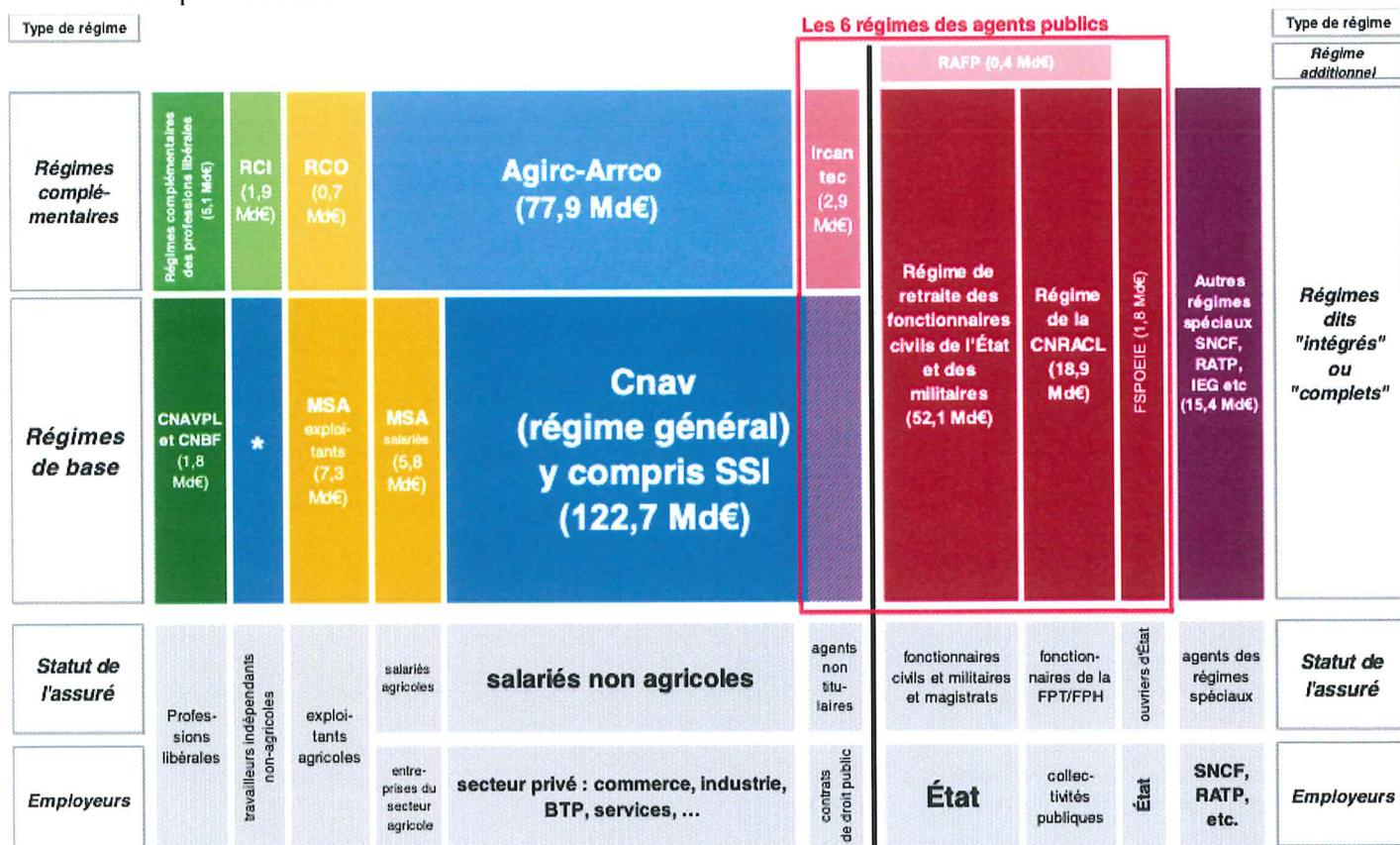


Figure 2 : Prestations légales servies par la branche vieillesse en 2017. Source : PLF 2019, Rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique).

\* Les travailleurs indépendants (artisans et commerçants), affiliés au RSI jusqu'au 31 décembre 2017, sont affiliés à la Sécurité sociale des indépendants (SSI) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, dont la gestion est progressivement reprise par la Cnav.

## II. LES RETRAITES EN EUROPE

#REFORMERETRAITE

# SYSTEMES DE RETRAITE : EXEMPLES EUROPEENS

- La commission s'est intéressée à l'exemple du **Danemark et à 3 pays** ayant mis en œuvre des réformes systémiques dans les années 1990



|              |   |
|--------------|---|
| EN ALLEMAGNE | La réforme systémique de 1992 en Allemagne a été lancée dans un objectif financier. <b>Le régime de base fonctionne par points*</b> . Les régimes complémentaires se développent depuis le début des années 2000 au niveau professionnel (plan « Riester ») <b>par capitalisation</b> . L'âge minimum légal a été augmenté à 67 ans en 2007.  |
| EN ITALIE    | La réforme systémique de 1995 en Italie a unifié l'ensemble des régimes de retraite dans un <b>système en comptes notionnels*</b> avec <b>une transition initialement longue</b> : beaucoup de cotisants et de retraités dépendent encore à la fois de l'ancien et du nouveau système. La crise économique de 2009 a contraint l'Italie à accélérer la transition et à augmenter l'âge minimum légal à 67 ans dans une réforme (Fornero en 2011) aujourd'hui encore contestée.            |
| EN SUÈDE     | Conçue entre 1994 et 1998, la réforme systémique des retraites en Suède a mis en place <b>un régime universel de base constitué de comptes notionnels</b> gérés en répartition <b>et de fonds de pension fonctionnant en capitalisation</b> . Un deuxième étage de <b>retraite complémentaire collective par capitalisation</b> couvre les salariés uniquement. Enfin, un étage de retraite supplémentaire non obligatoire complète le dispositif. L'âge minimum légal est fixé à 65 ans. |
| AU DANEMARK  | Le régime de retraite danois repose sur 2 piliers. Le régime universel, qui constitue <b>le premier pilier de base</b> , est applicable à l'ensemble des travailleurs et sert une pension correspondant à <b>un minima de subsistance</b> . Il fonctionne comme en Suède avec une part de répartition et une part de capitalisation. <b>Le second pilier est la pension complémentaire, obligatoire et collective pour tous les salariés et gérée par capitalisation</b> .                |

\* Régime par points : tout au long de sa carrière, le travailleur accumule des points dont le nombre varie en fonction du salaire et d'un prix d'achat, qui sont transformés en pension lors du départ à la retraite (en fonction d'un prix de service du point).

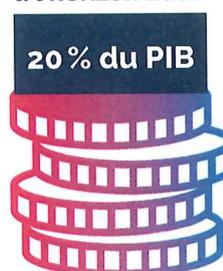
\* Régime en compte notionnels : le travailleur accumule un capital virtuel en euros (ou couronne suédoise), qui est revalorisé chaque année en fonction de l'évolution des salaires de façon à permettre qu'un euro cotisé rapporte la même chose à n'importe quel moment de la carrière. Ce capital est transformé en rente par un coefficient de conversion qui intègre une dimension démographique afin d'assurer l'équilibre financier du système de retraite.

## 10 ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES

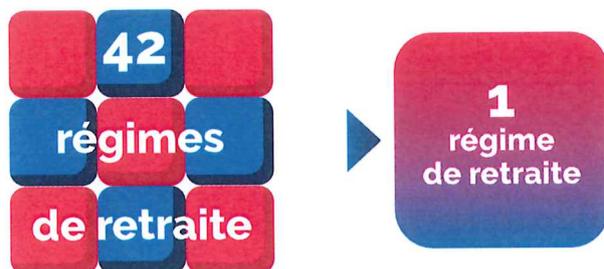
**1** La France n'a pas à rougir des réformes des retraites accomplies depuis 1993, qui ont permis de maîtriser la trajectoire des dépenses de retraite, comme l'ont fait les quatre pays visités.

Sans réforme, la part des dépenses de retraite devait atteindre 20 % du PIB en 2060. Les projections actuelles montrent qu'elles devraient être contenues en dessous de 14 % du PIB jusqu'en 2070.

sans réforme,  
à l'horizon 2060



après réforme,  
à l'horizon 2060



**2** Contrairement au projet de réforme annoncé en France, les réformes systémiques observées n'avaient pas pour objectif d'unifier l'architecture du système de retraite.

Les réformes systémiques en Allemagne, Italie et Suède poursuivaient toutes un objectif financier.

**3** Le débat entre régimes par points ou régimes en comptes notionnels n'a qu'une faible portée politique.

Les points ou les comptes notionnels ne sont qu'une modalité de gestion du système de retraite et s'adaptent aux choix politiques sur les niveaux de retraite, de cotisation et les âges de départ à la retraite.

**4** « Réforme systémique » ne signifie pas « réforme définitive ».

Tous les pays visités ont procédé à des réformes paramétriques (âge, cotisations, pensions) après leur réforme systémique.

Le système doit pouvoir s'adapter aux évolutions de la conjoncture.

**5** La définition de seuils d'alerte semble préférable à la fixation de mécanismes automatiques d'équilibre financier.

Les seuils d'alerte permettent aux responsables politiques d'ajuster les paramètres du système de retraite lorsque l'équilibre financier est menacé. Les mécanismes automatiques d'équilibre sont souvent contestés.

#REFORMERETRAITE

## 10 ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES



6

**Malgré les réformes systémiques, l'âge de la retraite demeure le paramètre central des systèmes de retraite.**

La question de l'âge minimum légal se pose dans tous les pays visités, à la fois pour assurer l'équilibre financier du système de retraite, mais aussi un niveau de retraite suffisant.

**Les systèmes visités combinent de façon équilibrée une gestion en répartition pour leur régime de base et en capitalisation pour leurs régimes complémentaires.**

La capitalisation est présente dans tous les pays visités, qui tirent profit des avantages des deux systèmes : la stabilité et le rendement garanti pour le système en répartition, le provisionnement et l'absence de sensibilité à la démographie pour le système en capitalisation.

7

8

**Les dispositifs de solidarité sont parfaitement transposables dans des systèmes en points ou en comptes notionnels.**

Les réformes systémiques ont préservé les dispositifs de solidarité et les pays visités y consacrent des financements importants.



**La durée de la transition entre l'ancien et le nouveau système est un facteur clé de la réussite d'une réforme systémique.**

Une transition longue (modèle italien sur 40 ans) peut être plus facilement acceptée mais retarde les effets dans le temps et fait porter la charge de réforme sur les jeunes générations uniquement. Une transition courte (modèle suédois sur 20 ans) est plus risquée politiquement et peut menacer la viabilité de la réforme.

9

10

**Les expériences étrangères éclairent la voie d'une réforme systémique sans en fournir pour autant une méthode clé en main.**

« Ces déplacements nous ont permis de prendre conscience de l'importance du contexte (..) dans lequel s'inscrivent chacune de ces réformes. (..) La réforme systémique dans notre pays ne réussira que si nous façonnons un modèle de réforme à la française : respectueux de notre histoire et de notre choix collectif d'assurer un bon niveau de vie aux retraités. »

### **III. REFORME « DELEVOYE »**

---

Le premier bilan et les orientations de travail ont été présentés le 10 octobre 2018 par Jean-Paul DELEVOYE dans un document intitulé : « Vers un système universel de retraite plus simple, plus juste, pour tous.

→ Rien n'a modifié ou complété les éléments présentés le 10 octobre dernier.

#### **A. LES CONSTATS DU HAUT-COMMISSAIRE.**

##### 1. Un système générateur d'injustice.

- 42 régimes organisés par profession et par statut
- Des règles différentes par régime donc de français avec des droits différents
- Situations complexes et inéquitables
- Ex : la naissance d'un enfant ne génère pas le même nombre de trimestres acquis (8 trimestres dans le privé contre 2 dans le public)

##### 2. Un système illisible qui ne permet pas d'anticiper.

- En moyenne aujourd'hui chaque assuré est affilié à 3 régimes (de base ou complémentaire). Le tiers des assurés a déjà 4 régimes ou plus. L'existence superposée de régimes de base et de régimes complémentaires en points et de régimes en annuités rend le système illisible.
- Les formules de calcul de la pension diffèrent d'un régime à l'autre et de dispositifs de solidarité qui ne sont pas les mêmes selon les régimes. (ex : un salarié ayant passé 21 années dans le privé puis 20,5 ans dans la fonction publique aura 1151€ de retraite mensuelle. S'il avait commencé par 20,5 ans dans la fonction publique pour finir par 21 ans dans le privé il n'aurait que 1074€).

##### 3. Un système qui n'est pas en phase avec les réalités du monde du travail.

- Ex : Un infirmier sans changer de métiers pourra avoir 5 régimes de retraite différents s'il commence dans le public avant de rejoindre un hôpital privé pour enfin s'installer comme indépendant.

##### 4. Un système qui ne garantit pas les droits parce qu'il est instable et peu pilotable.

- Quand une profession évolue ou disparaît, c'est la capacité à honorer les pensions des retraités de cette profession qui peut être fragilisée. Le système actuel de retraite est extrêmement difficile à piloter. Jusqu'à aujourd'hui les réformes paramétriques répétées n'ont pas réglé les difficultés à long terme. La pérennité de notre système sur moyenne et longue période est dépendante de la situation économique du pays et de ses fluctuations. Notre système est dépendant de l'évolution du taux de croissance économique.

- Cette instabilité érode la confiance des Français dans leur système de retraite  $\frac{3}{4}$  des Français jugent le système actuel injuste, mais 80% d'entre eux pensent que le niveau de leur future pension sera insuffisant pour vivre correctement.

## **B. PREMIERS GRANDS PRINCIPES POUR LA CONSTRUCTION D'UN SYSTEME UNIVERSEL DE RETRAITE PLUS SIMPLE, PLUS JUSTE, POUR TOUS.**

### 1. Construire un système commun à tous les Français.

- Système universel remplaçant les 42 régimes de retraite existants. Il garantira pour tous les assurés la prise en compte de leurs revenus d'activité dans la limite de 3 plafonds de la sécurité sociale soit 120.000€ brut annuels.
- Système par répartition
- Règles de calcul des droits et mécanisme de solidarités seront les mêmes pour tous salariés du privé ou du public, fonctionnaires, travailleurs indépendants et professions libérales, agriculteurs.

### 2. Calculer les droits à retraite en points, dans un système plus équitable où « 1€ cotisé vaut les mêmes droits » pour chaque Français.

- Les points accumulés tout au long de la vie seront enregistrés dans un compte unique, chaque jour travaillé dans sa vie sera pris en compte.
- Salariés et fonctionnaires cotiseront au même niveau et, à revenu identique, auront les mêmes droits à retraite. Le taux de cotisation sera proche de la situation actuelle, de l'ordre de 28% pour les assurés et leur employeur qu'ils soient privés ou publics. Les primes des fonctionnaires et des salariés des régimes spéciaux seront prises en compte pour le calcul des droits.
- Les travailleurs indépendants bénéficieront d'un régime de cotisation adapté. À cotisation égale, ils auront le même nombre de points.

### 3. Bâtir un système de retraite fondé sur une solidarité renforcée.

- Des points seront accordés pour chaque enfant, dès le premier enfant.
- Des points seront accordés pour prendre en compte les interruptions d'activité liées aux aléas de carrière ou de vie.
- Des pensions de réversion garantiront le niveau de vie après le décès du/de la conjoint(e).
- Un dispositif de minimum de pension sera prévu pour les Français ayant travaillé toute leur vie à temps partiel ou avec des revenus modestes.

### 4. Transformer notre système n'a pas pour objet de faire des économies.

- Construit dans le respect des grands équilibres financiers actuels
- Assurera sa solidité, sa stabilité et sa viabilité sur le long terme
- Âge de départ à la retraite à 62 ans
- Prendra en compte les spécificités de certaines situations (carrières longues, métiers pénibles ou dangereux, handicap...) dès lors qu'elles reposent sur des différences objectives.

5. Prendre le temps nécessaire à une transformation de notre système de retraite.

- Les assurés aujourd'hui à la retraite ne seront pas concernés par la réforme.
- En tout état de cause, ceux qui seront à moins de 5 ans de l'âge de départ à la retraite lors de l'adoption de la loi ne seront pas concernés.
- Pour tous les actifs, les droits relatifs aux périodes travaillées avant l'entrée en vigueur du nouveau système, qu'il s'agisse de trimestre ou de points, seront conservés à 100%.

**C. LA POSITION DU SENAT DEPUIS 2009 ET POINTS DE VIGILANCE.**

Depuis 2009, la commission des Affaires sociales du Sénat est favorable à ce que soit menée une réforme systémique de notre système de retraite.

Toutefois, si elle est en accord avec les enjeux de la réforme, elle demeure vigilante concernant un certain nombre de risques liés à cette réforme :

1. L'enjeu de la réforme consiste :

- À rendre plus lisible un système complexe :
  - 42 régimes légalement obligatoires (base et complémentaire) et 1/3 des assurés ont au moins 4 régimes de retraite (polypensionnés) ;
  - Des mécanismes de solidarité très divers et peu lisibles : mécanismes explicites (minimum vieillesse, droits familiaux...) mais aussi implicites (règles des 25 meilleures années dans les régimes alignés<sup>1</sup> ou des six derniers mois dans la fonction publique, qui ne tiennent pas compte des années les moins favorables dans le calcul de la retraite) ;
  - Un manque de lisibilité qui accentue le sentiment d'injustice : par exemple, la règle des six derniers mois pour les fonctionnaires est souvent mal comprise en raison de la méconnaissance de l'assiette sur laquelle est calculée leur retraite (traitement de base sans les primes) ;
- À rendre le système de retraite plus juste :
  - Des différences entre les régimes : âge minimum légal<sup>2</sup>, pensions de réversion (13 régimes différents décomptés par le Haut-commissariat)...
  - Dans les régimes non alignés, les différences de formule de calcul des pensions de chaque régime peut générer des situations inéquitables en particulier pour les personnes ayant cotisé dans plusieurs régimes<sup>3</sup> ;

---

<sup>1</sup> Les régimes alignés : régime général (Cnav et Agirc/Arrco) ; MSA salariés ; RSI (avant sa suppression).

<sup>2</sup> Depuis 2010, l'âge minimum légal est fixé à 62 ans mais demeure inférieur dans certains régimes (il va passer de 52 à 57 ans pour les personnels roulants de la SNCF entre 2017 et 2024, 52 ans pour certaines professions considérées comme « catégories actives » ou « catégories insalubres », 40 ans pour les danseurs de l'Opéra de Paris...)

<sup>3</sup> Ex : un fonctionnaire à mi-temps en fin de carrière sera plus pénalisé que s'il avait effectué la même période de mi-temps en début de carrière.

- À rendre le système moins pénalisant pour les mobilités professionnelles :
  - La règle de la « proratisation » pour le calcul des retraites<sup>4</sup> dans chacun des régimes peut pénaliser les assurés ;
  - *A l'inverse* : refuse-t-on une mobilité car cela pourrait pénaliser sa retraite ?
  - *A l'inverse* : le système actuel ne défavorise pas la pluriactivité (plusieurs activités en même temps) en permettant de valider des trimestres dans plusieurs régimes et donc plus de 4 trimestres par an.
  
- 2. L'enjeu n'est pas :
  
- Financier :
  - Les réformes menées (1993, 2003, 2008, 2010 et 2014) ont réussi à ramener la trajectoire financière du système de retraite vers l'équilibre financier sans *toutefois* l'atteindre → résultat en partie dû aussi à la hausse des cotisations dans tous les régimes ;
  - Les retraites représentent 14% du PIB (315 milliards d'euros en 2016) : pas de volonté affichée du Gouvernement de dépenser moins pour la retraite ;
  
- D'instituer une part de capitalisation<sup>5</sup> :
  - Le principe de répartition (les actifs financent les pensions versées) a été réaffirmé ;
  - Problème posé par la capitalisation :
    - 1) la transition –qui paye les retraites si on consacre une part de ses cotisations à financer sa retraite par capitalisation ? ;
    - 2) l'image négative de la capitalisation en France qui offrirait un espace commercial aux assureurs à moins de créer un fonds de pension public ?
  
- D'augmenter l'âge minimum légal de départ à la retraite :
  - Le Haut-commissaire a réaffirmé la promesse du Président de la République de ne pas changer la borne d'âge minimum de 62 ans...
  - ... ce qui n'empêche pas une réflexion sur la durée de cotisation pouvant prendre en compte l'allongement de la durée de la vie (définition d'un âge pivot ?)
  - Depuis la réforme de 2014, pour les générations nées à partir de 1973, la durée de cotisation pour l'obtention du taux plein est de 43 ans. Aujourd'hui, l'âge d'obtention du taux plein agit plus fortement que l'âge minimum légal dans la décision de partir à la retraite.

---

<sup>4</sup> Les droits à la retraite dans chaque régime sont calculés en fonction de la durée passée dans chacun des régimes.

<sup>5</sup> Se traduirait par l'obligation faite aux travailleurs de cotiser dans un produit d'épargne retraite qui générerait des prestations sorties en rente ou en capital.

3. Les risques soulevés par la règle du « 1 euro cotisé rapporte les mêmes droits... » :

- Un système qui deviendrait intégralement contributif<sup>6</sup> :
  - Fin des mécanismes implicites de solidarité ?
    - Fin de la possibilité de « gommer » les moins bonnes années<sup>7</sup> ;
    - Actuellement, le « taux de remplacement »<sup>8</sup> diminue avec le salaire pour les salariés du secteur privé<sup>9</sup> (fin de l'effet protecteur du système de retraite pour les salariés modestes) ;
  - Nécessité de convertir en points tous les dispositifs de solidarité explicites ;
  - Peut-on véritablement appliquer à toutes les catégories professionnelles le même système de retraite (militaires, policiers...) ?
  
- Un retour sur la règle d'indexation sur l'inflation des « salaires portés au compte » (droits constitués) pour les indexer sur les salaires<sup>10</sup> et des pensions (comme avant 1993) :
  - Cette règle avait puissamment contribué à ralentir la progression des dépenses de retraite ;
  - *A l'inverse* : elle rend le système actuel des retraites très dépendant à la croissance<sup>11</sup>.
  - Le changement de règles d'indexation pourrait-il conduire à servir un premier montant de pension plus faible mais revalorisé de façon plus dynamique ? C'est aujourd'hui l'inverse.
  
- Quelle architecture et gouvernance pour le futur système ?
  - Suppression de la distinction base/complémentaire est-elle souhaitable ? Elle n'est observée nulle part ailleurs ;
  - Quelle place pour les partenaires sociaux ?
  
- Une transition longue et complexe :
  - Convergence des taux de rendement<sup>12</sup> de chacun des régimes par une hausse ou une baisse progressive des taux de cotisation ;
  - Sur quelle période : entre 10 et 20 ans ?

---

<sup>6</sup> C'est déjà le cas dans le régime de retraite complémentaire des salariés du privé (Agirc-Arrco) où la pension est calculée en points sur l'ensemble de la carrière.

<sup>7</sup> Ex : règle des 25 meilleures années dans le régime général ou des 6 derniers mois dans la fonction publique.

<sup>8</sup> Montant de la première retraite/montant du dernier salaire.

<sup>9</sup> En raison du plafonnement des cotisations pour le régime de base à 1 plafond de sécurité sociale (PASS). Au-delà de ce plafond, une cotisation dite déplafonnée est prélevée mais ne crée pas de droits dans le régime de base. Il est en moyenne de 75 % dans le public et le privé. Mais un salarié au Smic toute sa vie active doit avoir un taux de remplacement de 85 % du Smic.

<sup>10</sup> En effet, un euro cotisé doit rapporter les mêmes droits quelle que soit la période où il a été versé.

<sup>11</sup> Plus la croissance augmente, plus les salaires augmentent. Alors que les salaires portés au compte et les retraites sont indexées sur l'inflation (inférieure en moyenne à l'augmentation des salaires), une forte croissance diminue le niveau de pension relatif des retraités (par rapport aux actifs : les retraites augmentent moins vite que les salaires), ce qui contribue à équilibrer financièrement le système de retraite.

<sup>12</sup> Pour une carrière complète : masse des cotisations versées /montant de la pension liquidée.

- Qui sera concerné parmi les cotisants : les entrants sur le marché du travail ? les actifs actuels mais jusqu'à quel âge avant la retraite ?
- La question des réserves financières des différents régimes :
  - 168 milliards d'euros de réserves financières des régimes par répartition (publics et privés) auquel il convient de soustraire les 52 milliards d'euros représentant la part de la branche vieillesse dans la dette sociale (situation patrimoniale nette du système de retraite obligatoire en répartition = 116,1 Mds€, soit 5,2 % du PIB) ;
  - Situation variable selon les régimes (voir annexe).
- Peut-on faire une réforme sans perdant (salariés des régimes spéciaux ? catégories actives de la fonction publique ? fonctionnaires qui vont devoir plus cotiser pour un même montant de pension ?) ?

**Annexe**

Extrait du rapport du COR de juin 2018, p 49.

**Tableau 1.29 – Montants des réserves financières et provisions  
au sein du système de retraite au 31 décembre 2016**

| Réserves des régimes en répartition                 | En milliards d'euros | En mois de prestations |
|---|----------------------|------------------------|
| <i>CNAVPL</i>                                       | 1,7                  | 14                     |
| <i>CNBF</i>   | 0,6                  | 46                     |
| <i>RSI</i>  | 0,7                  | 1                      |
| <b>Sous total "régimes de base"</b>                 | <b>3,0</b>           |                        |
| <i>BDF</i>  | 5,4                  | 138                    |
| <i>CNRACL</i>                                       | 2,2                  | 1                      |
| <i>CRPCEN</i>                                       | 0,4                  | 6                      |
| <b>Sous total "régimes intégrés"</b>                | <b>8,0</b>           |                        |
| <i>AGIRC-ARRCO</i>                                  | 70,8                 | 11                     |
| <i>IRCANTEC</i>                                     | 7,5                  | 32                     |
| <i>MSA complémentaire</i>                           | 0,2                  | 3                      |
| <i>RCI (régime complémentaire des indépendants)</i> | 16,4                 | 108                    |
| <i>CNAVPL complémentaire</i>                        | 21,8                 | 87                     |
| <i>CNBF complémentaire</i>                          | 1,2                  | 70                     |
| <b>Sous total "régimes complémentaires"</b>         | <b>118,0</b>         |                        |
| <b>Total des réserves</b>                           | <b>128,9</b>         |                        |

|                  |     |
|------------------|-----|
| Régime de la FPE | 3,2 |
|------------------|-----|

|   |             |
|---|-------------|
| <b>Réserves du FRR<br/>(en milliards d'euros)</b> | <b>36,0</b> |
|---|-------------|

| Régimes en capitalisation   | Provisions<br>(en milliards d'euros) | Actif net<br>(en milliards d'euros) |
|-----------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| RAFP                        | 20,2                                 | 21,7                                |
| CAVP                        | 5,7                                  | 7,3                                 |
| <b>Total des provisions</b> | <b>25,9</b>                          | <b>29,0</b>                         |

*Note : les réserves comprennent l'ensemble des fonds placés par les caisses, quelle que soit l'échéance des actifs admis en représentation ; elles agrègent donc les réserves de moyen et long terme au fonds de roulement. Pour l'AGIRC-ARRCO, les réserves techniques de moyen-long terme s'élèvent à 60,6 milliards d'euros. Pour le régime de la FPE, la somme correspond au solde cumulé du Compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions.  
Sources : documentations des régimes ; « La situation patrimoniale des organismes de sécurité sociale », Les comptes de la sécurité sociale, septembre 2017.*

Gérald PERCEVAULT