



Rencontres économiques

« Vers quelle réforme
du système de retraite ? »

16 avril 2019

Synthèse



Sommaire

Introduction	3
Démographie, croissance et soutenabilité du dispositif des retraites : apports et limites des réformes passées	3
Echanges avec la salle.....	5
Comparaison internationale : les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE	6
Echanges avec la salle.....	7
Régime universel : une chance pour la retraite des agents publics ?	8
Echanges avec la salle.....	10
La réforme annoncée, un changement systémique durable ?	10
Echanges avec la salle.....	12

Introduction

Virginie Madelin, directrice de l'IGPDE

Je suis très heureuse de vous accueillir pour cette 100^e séance des Rencontres économiques. L'IGPDE, institut de formation des agents du ministère de l'Économie et des Finances, continue à appuyer l'évolution des compétences, tout en organisant des événements, dont, le 22 mai¹, les Rencontres internationales de la gestion publique, autour du thème de la confiance.

Pour cette réunion, vous aurez la possibilité de poser des questions via l'outil Wooclap.

Rémi Jeannin, agrégé de sciences sociales, professeur en classes préparatoires économiques et commerciales (Vincennes), vice-président du Printemps de l'économie

Nous allons débattre de l'avenir du système de retraites par répartition, créé en 1945 et à l'origine de plusieurs avancées, dont la réduction de la pauvreté pour les personnes en retraite. Ce système a néanmoins aujourd'hui un coût estimé à environ 15 % du PIB, ce qui en fait le premier poste de dépenses de protection sociale. Le dispositif par répartition a permis de faire face à l'allongement de l'espérance de vie, et connaît encore un équilibre financier relatif.

Cependant, des défis émergent, à commencer sur le plan démographique du fait de la dégradation du ratio entre actifs cotisants et retraités, de 1,74 aujourd'hui à 1,27 à l'horizon 2070, ce qui pose la question des paramètres à ajuster. En outre, la complexité du dispositif, avec une quarantaine de régimes de retraite, soulève l'enjeu de l'équité : le Président de la République a porté, au cours de sa campagne, l'idée d'une réforme d'ampleur, en visant un système universel intégrant au sein d'une seule caisse l'ensemble des retraites.

La gouvernance et l'équité sont donc les deux problématiques majeures, à envisager en comparant la situation française avec celle d'autres pays de l'OCDE.

La concertation menée par le Haut-Commissaire, Jean-Paul Delevoye, s'achèvera prochainement, avec l'échéance d'une réforme à la fin de l'année 2019.

Démographie, croissance et soutenabilité du dispositif des retraites : Apports et limites des réformes passées

Didier Blanchet, directeur des études et synthèses économiques à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Démographie et croissance économique

Au début des années 90, période de parution du *Livre Blanc sur les retraites*², le poste des retraites représentait 11,5 % du PIB, avec la prévision d'une progression vers une fourchette de 18 à 20 % en 2050. Des objections s'étaient élevées contre la solidité de ces prévisions, d'une part en soulignant le caractère incertain du vieillissement ; d'autre part en tablant sur le rôle compensateur de la croissance.

Sur le premier point, le débat s'était focalisé sur le niveau de la fécondité, certains défendant l'idée que la politique familiale pouvait être renforcée pour limiter la diminution du nombre d'actifs, d'autres prônant un renforcement de la politique migratoire. Cependant, cette manière d'aborder le sujet ne concernait que le vieillissement « par le bas », c'est-à-dire l'étranglement de la pyramide des âges à sa base par le non-renouvellement des générations, marginal en France. Un vieillissement « par le haut » était davantage en cause, avec un allongement tendanciel de la durée de vie et l'effet du baby-boom, qui, contrairement aux idées reçues, n'est pas tant une « bosse » qu'un effet « en V »³. Si ce dernier a d'abord contrebalancé les effets de l'accroissement de la longévité, ce qui a été mis à profit pour développer le système de retraite, le phénomène ne pouvait durer qu'un temps.

D'après des prévisions établies en 2010, la population d'actifs (âgés de 20 à 59 ans) devait rester stationnaire et celle des plus de 60 ans quasiment doubler à l'horizon 2050. Si l'on considère les évolutions sur le long terme, une

¹ En savoir plus : [Pour une société de confiance. Quel rôle pour le service public ?](#)

² <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000051/index.shtml>

³ Baby-boom et allongement de la durée de vie : quelles contributions au vieillissement ? Didier Blanchet et Françoise Le Gallo, Insee – Insee Analyses n° 12 – septembre 2013 - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1521327>

phase de vieillissement accéléré devrait intervenir entre 2006 et 2030-2040. Même sans effet baby-boom et sans hausse supplémentaire de l'espérance de vie, nous devons gérer une forme d'acquis du vieillissement, la baisse de la mortalité se diffusant lentement dans la pyramide des âges.

Plusieurs composantes du vieillissement peuvent donc être identifiées, dont l'espérance de vie à venir et la fin de l'absorption des gains d'espérance de vie passés. En l'absence de bouleversement démographique majeur, la tendance au vieillissement est inéluctable. Cela étant, une incertitude quantitative subsiste dans la mesure où le taux de fécondité et le niveau des flux migratoires, s'ils ne sont pas de nature à inverser la tendance globale, peuvent en affecter l'ampleur. Le rythme d'accroissement de l'espérance de vie est également une source d'incertitude.

S'agissant des rapports entre retraite et croissance économique, l'idée d'une augmentation de la productivité a été présentée comme un moyen de préserver le système : ce raisonnement n'est valable que s'il est question de garantir un niveau de vie absolu (celui des retraités d'aujourd'hui), débat certes important mais qui n'aborde qu'un des aspects de l'équation. Des grandeurs relatives telles que le taux de cotisation et le pouvoir d'achat relatif des retraités représentent en effet des composantes essentielles de la discussion puisqu'il faudra arbitrer entre ces deux paramètres.

Aucune solution indolore n'est envisageable compte tenu du vieillissement à l'œuvre, les décisions à prendre devant porter sur l'évolution du « triangle » de la répartition, à savoir le taux d'effort, la baisse du niveau relatif des retraites et la hausse de l'âge de départ à la retraite.

Si la piste de la capitalisation a beaucoup été suggérée dans les années 90, elle ne se situe pas véritablement en dehors dudit triangle puisqu'elle nécessite elle aussi un effort supplémentaire de financement, sans oublier les problématiques de transition. Le seul avantage réside dans la possibilité d'un rendement plus élevé sur cette forme d'effort, sachant que celui-ci reste incertain : la capitalisation ne saurait donc jouer qu'un rôle complémentaire.

À l'intérieur du triangle, les dépenses ont continué à croître pour atteindre 14 à 15 % du PIB, mais, dans les scénarii médians du COR, cette part ne devrait plus guère évoluer, le relais étant pris par la hausse de l'âge moyen de départ à 64 ou 65 ans et par la dégradation du niveau de vie relatif des retraités de l'ordre de 20 % à terme.

Les réformes menées

Concernant l'âge de la retraite, les différentes réformes (1993, 2003, 2010)⁴ se sont attachées à modifier la condition de durée de cotisations pour obtenir le taux plein, de 37,5 à 40 annuités, puis à terme 43. La réforme de 2003 a introduit des règles de bonification et de pénalisation autour du taux plein, avec des effets ambigus cependant puisque la « neutralité actuarielle »⁵ ne constitue pas nécessairement un facteur de freinage des dépenses. La réforme de 2010 a quant à elle modifié la fenêtre âge minimal/âge maximal de 60-65 ans à 62-67 ans, sans omettre des mesures connexes telles que le report de l'âge de la mise à la retraite d'office à 70 ans et une gestion plus restrictive des dispositifs de départ anticipé.

Pour ce qui est du niveau de vie des retraités, un glissement silencieux avait été opéré dès la fin des années 80 avec le basculement d'un mécanisme de revalorisations des salaires vers des revalorisations de prix, tant pour les salaires portés aux comptes que pour les pensions en cours de service. La réforme de 1993 a ensuite consisté à adopter un calcul sur 25 années plutôt que sur les 10 meilleures années, dispositif nécessairement moins avantageux.

Des mesures équivalentes ont été adoptées dans les régimes complémentaires par points, avec des actions portant alternativement sur la valeur de service et la valeur d'achat des points. Dans la fonction publique, au-delà d'une action apparemment limitée à la revalorisation sur les prix après liquidation, une baisse des taux de remplacement a été obtenue par un autre biais, à savoir la part croissante des primes dans la rémunération.

Les problèmes non résolus

La première difficulté a trait à la dépendance à la croissance, une baisse des taux de remplacement étant attendue suite au découplage des retraites et des salaires. Si le « triangle » reste indépendant de la croissance, la « façon de s'y déplacer » en dépendra :

⁴ Les différentes réformes de retraite de 1993 à 2014 – Direction de l'information légale et administrative – 28/09/2018 - <https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/retraites-2019/differentes-reformes-retraites-1993-2014.html>

⁵ Une retraite à la carte actuariellement neutre ? D. Blanchet – Conseil d'Orientation des Retraites (COR) – Document de travail 14/02/2006 - <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-634.pdf>

- dans le cas extrême d'une croissance nulle, l'indexation prix est équivalente à l'indexation salaire, elle n'apporte rien et tout l'ajustement doit être reporté sur les cotisations ;
- le niveau de la croissance qui équilibrerait le système est de l'ordre de 1,5 %, mais ce niveau n'est en rien garanti ;
- en cas de croissance plus faible, des déficits seront enregistrés.

Pour en revenir au décrochage du niveau de vie relatif des retraités, une baisse de 20 % se produirait progressivement, d'ici à 2050.

En conclusion, si les réformes passées ont eu des effets, l'enjeu du pilotage subsiste, ainsi que celui de l'harmonisation et de la simplification.

Échanges avec la salle

De la salle

Le fonds de réserve des retraites⁶ jouera-t-il un rôle important dans le maintien du niveau des pensions futures ?

Didier Blanchet

Ledit fonds, créé en 2001, n'a jamais été abondé au niveau initialement escompté.

Rémi Jeannin

A-t-il été alimenté par les produits de privatisations ?

Hervé Boulhol

Le fonds devait être utilisé pour absorber les effets du papy-boom, mais a été mobilisé pour financer la CADES (Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale)⁷.

Didier Blanchet

La constitution de réserves dédiées à absorber un choc montre bien à quel point la représentation erronée de l'effet du baby-boom était ancrée. Or, c'est une marche d'escalier plus qu'une bosse que nous devons franchir.

De la salle

Y a-t-il des leviers connus qui n'ont pas encore été utilisés ? Pourquoi ?

Didier Blanchet

Je n'ai pas connaissance de mécanismes qui n'auraient pas été utilisés.

Rémi Jeannin

Le financement assis sur des cotisations pourrait-il évoluer ?

Didier Blanchet

Pour la partie non contributive, la question pourrait se poser.

De la salle

Quelle est la part relative de la capitalisation dans les revenus des retraités et son évolution dans le temps ?

Didier Blanchet

Je ne dispose pas de chiffres précis, mais cette part est en tout cas très inégalitaire en fonction des catégories socioprofessionnelles

De la salle

Un fonds européen de réserve existe-t-il ?

Didier Blanchet

Non, aucune mutualisation n'est à l'œuvre entre actifs et retraités de pays différents.

⁶ <http://www.fondsdereserve.fr/fr>

⁷ <https://www.cades.fr/index.php/fr/>

De la salle

Les autres pistes de financement n'ont pas été évoquées, notamment concernant la réorientation des fonds de l'assurance-vie.

Didier Blanchet

Le rôle résiduel de la capitalisation consisterait à lisser et accompagner la baisse du niveau des pensions à l'horizon 2050, en fournissant des revenus complémentaires. L'assurance-vie n'est sans doute pas la meilleure des pistes, les fonds de pension pouvant être plus adéquats.

De la salle

Dans les années à venir, un certain nombre d'emplois disparaîtront du fait de l'automatisation. Une réflexion a-t-elle été initiée quant à un basculement des cotisations ?

Didier Blanchet

Un ancien slogan syndical portait sur la taxation des robots. Dans les régimes de croissance que nous connaissons, le progrès technique profite aux salaires et les retraites sont, quelque part, indirectement payées par les machines. Une interrogation porte sur le fait de savoir si la robotisation et le déploiement de l'intelligence artificielle à l'œuvre actuellement sont plus profonds que d'autres révolutions techniques précédentes. Il faudrait sans doute élargir le cadre de notre raisonnement, toujours basé sur des scénarii classiques de croissance, et s'interroger sur la robustesse d'un système de retraite face à un choc de grande ampleur telle qu'une substitution du capital au travail sans retombée positive sur les salaires.

Rémi Jeannin

Certaines estimations de ces mutations portent sur 50 % des emplois, mais il est plus précisément question de 50 % des tâches et de 10 % seulement des emplois.

Hervé Boulhol

La véritable question est celle d'une diminution du taux d'emploi global. Les inflexions de la relation au travail et le développement de différentes formes d'emploi, dont les emplois atypiques et particulièrement les micro-entrepreneurs, amènent à questionner le fonctionnement des régimes de retraite. L'OCDE a publié l'an dernier un rapport consacré à l'avenir de la protection sociale. En novembre, nous nous pencherons sur l'avenir des retraites et des droits afférents au prisme de ces modifications dans les relations contractuelles.

Comparaison internationale : les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE

Hervé Boulhol, économiste senior, responsable retraites et vieillissement démographique, direction de l'emploi et des affaires sociales à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)

Plusieurs dispositifs existent au sein de l'OCDE. Au premier niveau (ou pilier), certains pays versent des allocations forfaitaires en fonction de certaines conditions de ressources. Des pensions minimales, liées au deuxième niveau, peuvent être accordées sur la base de cotisations versées : c'est le cas du minimum contributif en France.

Le deuxième pilier renvoie aux pensions obligatoires basées sur le salaire, le troisième pilier à l'épargne et aux mécanismes facultatifs. La France présente la particularité de disposer de deux instruments obligatoires, avec le régime général à prestations définies et le système par points de l'AGIRC-ARRCO. Cette dualité du deuxième pilier génère de la complexité, comme l'illustrent les problématiques de la récente réforme AGIRC-ARRCO⁸. Cette situation pourrait être source de confusion pour les futurs retraités par rapport au niveau de pensions qu'ils pourraient attendre ou par rapport à la période d'ouverture des droits.

Au plan comparatif, cette caractéristique française d'une faible diversification des risques émerge clairement, les autres pays disposant d'un système plus diversifié : aux États-Unis⁹, les régimes facultatifs (fonds de pension) sont

⁸ Les régimes Agirc et Arrco fusionnent au 1er janvier 2019 en un seul régime, le régime Agirc-Arrco : <http://www.agirc-arrco.fr/ce-qui-change-au-1er-janvier-2019/>

⁹ <https://www.oecd.org/unitedstates/PAG2017-USA.pdf> Pensions at a Glance 2017 USA – OCDE decembre 2017

présents ; au Royaume-Uni¹⁰, en Irlande¹¹ et en Nouvelle-Zélande¹², seule une allocation forfaitaire existe pour les salariés du secteur privé.

La France offre aujourd'hui un bon niveau de protection, ce qui lui permet de se démarquer assez nettement, à commencer par le revenu moyen des personnes âgées de plus de 65 ans. Celui-ci s'établit à en effet à 103 % du revenu moyen de l'ensemble de la population, contre 88 % pour la moyenne de l'OCDE. De la même manière, en termes de vulnérabilité et de taux de pauvreté relatif, la France présente un taux très faible, de l'ordre de 3 à 4 %, à mettre en relation avec le taux de pauvreté des autres tranches d'âge (14 % pour les 18-25 ans et 8 % pour les 26-40 ans), le revenu de référence considéré pour le seuil de pauvreté étant de 900 euros. Comme l'indiquait Didier Blanchet, la dégradation de la situation des retraités ne sera que progressive et relative, avec un retour de leur niveau de revenu vers la moyenne de l'OCDE.

Même en prenant en compte l'impact des réformes précédentes, les données disponibles pour les carrières à taux plein permettent de constater que le taux de remplacement net (c'est-à-dire le pourcentage du dernier salaire, sur la base d'une carrière complète depuis l'âge de 20 ans) est de 74 %, contre 63 % en moyenne pour l'OCDE et 71 % pour l'Union européenne. L'éventail des taux de remplacement s'avère assez large, avec 30 % seulement au Royaume-Uni et 100 % aux Pays-Bas¹³, pays qui conduit actuellement d'importantes réformes. Le taux est également élevé en Italie¹⁴, en rappelant que l'âge de départ à la retraite à taux plein y est désormais fixé à 71 ans. En France, l'âge du taux plein avoisine 64 ans, des pénalités AGIRC-ARRCO s'appliquant en cas de départ plus précocement.

Si l'on considère l'âge normal ou théorique de la retraite, une personne qui part aujourd'hui à la retraite le fait à 64 ans et demi pour l'OCDE, tandis que les personnes entrant aujourd'hui sur le marché du travail sont appelées à travailler jusqu'à 66 ans. En France, pour un âge théorique de départ de 62 ans, l'âge effectif se décale de fait pour se situer davantage à 64 ans, ce qui place encore l'Hexagone dans le groupe restreint des pays qui connaissent un âge de départ à la retraite inférieur à 65 ans.

Le dispositif français se caractérise donc par son aspect protecteur, mais induit également des coûts conséquents (la Grèce et l'Italie y consacrent un effort équivalent). Le poste est important au sein des dépenses de protection sociale, elles-mêmes élevées dans le PIB français. Ce niveau de protection se constate en dépit de performances d'emploi limitées : pour les personnes âgées de 55 à 59 ans, le taux d'emploi est proche de 70 %, soit un niveau proche de celui de la moyenne de l'OCDE ; en revanche, le taux chute à 27-28 % pour les 60-64 ans, contre une moyenne de l'OCDE proche de 45 %, écart extrêmement important. Le taux d'emploi des 55-64 ans a certes progressé de 16 points depuis les années 2000, mais dans le cadre d'un mouvement européen général.

Sur l'âge de retraite et l'espérance de vie, une inversion de la tendance à la baisse de l'âge de départ à la retraite s'observe tant pour les hommes que pour les femmes depuis le début des années 90, avec un retour à l'âge constaté au milieu du 20^e siècle. Dans le même temps cependant, l'espérance de vie à 65 ans s'est accrue de 6 à 7 ans. Pour l'avenir, l'espérance de vie augmenterait certes moins rapidement (environ 4 années), l'âge de la retraite s'étant pour l'instant décalé d'un an et demi.

Enfin, si l'on considère l'âge moyen de sortie du marché du travail, la France se caractérise par la précocité des départs.

Échanges avec la salle

De la salle

Le taux de pauvreté relatif des plus de 65 ans est peut-être l'un des plus bas en France, mais n'est-il pas en hausse continue ? Quelles sont les projections ?

Hervé Boulhol

Ce n'est pas le cas. De facto, le taux de pauvreté relatif des jeunes a augmenté, celui des 50-65 ans a diminué et celui des personnes âgées de plus de 65 ans s'est globalement maintenu. Un effet de ciseaux a bien été constaté

¹⁰ <https://www.oecd.org/unitedkingdom/PAG2017-GBR.pdf> Pensions at a Glance 2017 Royaume-Uni – OCDE décembre 2017

¹¹ <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Ireland.pdf> Ireland: Pension system in 2016 - Pensions at a Glance 2017 – OCDE

¹² <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-New-Zealand.pdf> New Zealand: Pension system in 2016 - Pensions at a Glance 2017 – OCDE

¹³ <https://www.oecd.org/netherlands/PAG2017-NLD.pdf> Pays-Bas - Pensions at a Glance 2017 – OCDE

¹⁴ <https://www.oecd.org/italy/PAG2017-ITA.pdf> Italie - Pensions at a Glance 2017 – OCDE

en termes de générations. Je précise que projeter le taux de pauvreté par tranches d'âge implique de considérer l'ensemble des revenus et des mécanismes de redistribution. Il faudrait sans doute réfléchir au rôle de mécanismes tels que l'ASPA (allocation de solidarité aux personnes âgées)¹⁵ par rapport au taux de pauvreté relatif.

De la salle

Pourquoi le régime obligatoire de la France est-il si unique ? Ne devrait-on pas copier des recettes qui marchent ailleurs (pays scandinaves, États-Unis, Japon, Grande-Bretagne) ?

Hervé Boulhol

Des réformes systémiques ont pu être opérées en conservant un régime par répartition, le système par points ou par compte notionnel¹⁶ existant dans 9 pays, par exemple en Allemagne¹⁷. Pour une génération donnée, les règles d'indexation et la valeur du point sont à mettre en regard avec l'espérance de vie, l'approche ne pouvant être purement technique.

Les systèmes à points peuvent susciter l'adhésion pour leur simplicité, les comptes notionnels étant plus complexes à comprendre, en Suède par exemple¹⁸. La France doit être novatrice si elle entend introduire de nouveaux mécanismes via un système à points, ses propres dispositifs étant très spécifiques. L'AGIRC-ARRCO ne représente pas forcément un modèle à suivre, ses règles ayant évolué en permanence, sans lien avec l'espérance de vie.

Il est à noter, contrairement à l'idée d'une difficulté structurelle à conduire des changements, que les réformes des retraites ont été multiples en France, du fait de la grande diversité des régimes et de la complexité de l'architecture.

Laure de la Bretèche

Au niveau européen, des débats très riches se sont tenus quant au rapprochement des mécanismes de protection sociale, chaque contexte national méritant d'être pris en compte par rapport aux éléments chiffrés globaux et aux effets des autres politiques publiques. À une époque, les représentants suédois ont pu être très sollicités pour présenter un modèle très vanté, mais dont tous les aspects n'ont pas donné satisfaction. La transparence n'est pas complètement acquise dans le cadre des comptes notionnels, tandis que le caractère automatique des ajustements est parfois mis en cause par des reprises en main par le pouvoir politique. De surcroît, le dispositif a été déployé pour une population limitée et sur une longue période.

Je pense que nous pourrions mettre au point un dispositif plus raffiné et tenant compte des particularités de la France. Nous pouvons nous appuyer, plus que sur des modèles, sur des expériences étrangères toujours stimulantes.

Hervé Boulhol

J'en profite pour revenir à la démographie : la France, comme la Suède et la Norvège, bénéficie d'une démographie relativement favorable, le nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans devant y rester stable. Tel n'est pas le cas pour le Portugal, l'Espagne, l'Allemagne et l'Europe de l'Est, qui connaîtront une diminution de cette catégorie de 0,5 à 1 point par an en moyenne, ce qui représente un impact considérable.

Régime universel : une chance pour la retraite des agents publics ?

Laure de la Bretèche, directrice déléguée des retraites et de la solidarité à la Caisse des Dépôts

Au gré des réformes, un climat anxieux s'est installé chez les retraités ou futurs retraités, des appels massifs en direction des caisses et organismes étant constatés à chaque annonce de réforme. La question de savoir si la réforme peut être une chance est très pertinente si elle posée du point de vue de la transparence et de l'équité. De manière sous-jacente, l'idée selon laquelle les régimes actuels du public sont plus favorables continue à être

¹⁵ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F16871> Montant de l'Aspa et du minimum vieillesse : nouvelle augmentation en 2020 – Direction de l'information légale et administrative 01/01/2019

¹⁶ Le fonctionnement des régimes en comptes notionnels – Conseil d'Orientation des Retraites – document de travail 28/01/2009 <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1058.pdf>

¹⁷ <https://www.oecd.org/germany/PAG2017-DEU.pdf> - Allemagne - Pensions at a Glance 2017 – OCDE

¹⁸ <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Sweden.pdf> - Suède - Pensions at a Glance 2017 - OCDE

portée, les régimes spéciaux étant souvent présentés comme autant de privilèges. Si le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) s'est évertué à mieux présenter les enjeux, et malgré le puissant mouvement de convergence des régimes depuis 1993, le caractère avantageux du dispositif public reste un lieu commun.

Plusieurs catégories composent la fonction publique, dont les catégories actives et les professions bénéficiant de la possibilité de départs anticipés à la retraite. Cela étant, lesdites catégories actives ont fait l'objet de réformes, d'autant plus que le taux de remplacement est inférieur à celui du secteur privé. De nombreuses études ont démontré que les agents publics ne sont pas privilégiés par rapport au secteur privé.

Par ailleurs, une autre idée reçue a trait aux régimes publics comme une incongruité française, ce qui n'est pas le cas puisque plusieurs pays ont développé une stratégie de fidélisation pour les agents assumant des fonctions cruciales. Le régime des marins, par exemple, date de 1679 en France, mais des exemples de régimes destinés aux agents publics peuvent être cités en Grande-Bretagne et en Allemagne. Des éléments d'histoire communs sont donc présents et la convergence des dispositifs publics-privés s'observe dans plusieurs pays.

Des éléments institutionnels ont également été développés, dont le GIP Union Retraite¹⁹ (qui a succédé au GIP Info Retraite), qui a poursuivi l'objectif de fournir la même information à tous, entrée pertinente pour avancer sur la voie de la convergence public/privé. La durée de cotisation a été alignée, parallèlement à une réflexion sur les contreparties proposées aux agents publics en termes de grille indiciaire. Le RAFP (régime additionnel de la fonction publique)²⁰ s'est quant à lui penché sur les primes, afin de réduire l'écart de rémunération par rapport au privé.

En synthèse, la convergence est donc déjà en mouvement et nous pouvons nous appuyer, au moins partiellement, sur les expériences étrangères. En outre, la Caisse des Dépôts gère déjà l'IRCANTEC²¹, régime par points qui donne toute satisfaction du point de vue de la liquidation des pensions et du bénéfice des droits. La capacité technique ne fait donc pas défaut, tandis qu'une gouvernance multiple est tout à fait envisageable.

Afin de déterminer si le régime universel constitue une opportunité, il faut également tenir compte des conditions de carrière et de rémunération applicables dans les fonctions publiques. Le chantier, colossal, a été initié, mais d'importants obstacles subsistent, dont celui de la mobilité entre les différentes fonctions publiques.

Sur le plan conceptuel, la retraite est appréhendée, dans le système public, comme la continuité du traitement. Nous devons préserver cette identité, tout en normalisant les impacts et en maintenant la transparence : un travail de réflexion considérable est en jeu, y compris pour arrêter, au sein de la fonction publique d'État, les modalités concrètes du pilotage. En somme, l'objectif global d'évolution vers un régime universel accélère des phénomènes déjà à l'œuvre.

Dans ce cadre, la CDC Caisse des Dépôts devra prêter attention au fait que l'agent reste inscrit dans un lien permanent avec les employeurs publics, au nombre de 75 000 environ. J'attire votre attention sur la distinction entre régime universel et régime unique, l'équivalence souvent faite entre les deux formules étant imprécise : promettre les mêmes droits pour un euro cotisé n'est pas synonyme de la disparition de toutes les particularités.

Par rapport aux corps en tenue et aux catégories actives précitées, les agents publics exposés à une pénibilité particulière devront recevoir toute l'attention requise. Nous travaillons étroitement avec le SRE (service des retraites de l'État), autour des outils, de l'enjeu du calcul des droits et d'une assiette des cotisations n'incluant pas les primes, avec le problème spécifique des nombreux personnels de l'Éducation nationale. Des réajustements seront donc nécessaires, mais en abordant les dossiers de la manière la plus sereine possible et en évitant les raccourcis : par exemple, si les pensions représentent 126 % du traitement pour les militaires, il serait exagéré d'y voir un privilège inacceptable.

Enfin, sur la transition à proprement parler, la soutenabilité du régime ne pose pas de problème immédiat, mais il faut anticiper les sujets. La réforme, qu'il faut préparer soigneusement, gagnerait à ne pas s'étaler exagérément dans le temps pour des raisons de lisibilité et de gestion. Il faudra aussi fiabiliser les carrières et s'assurer de la bonne conservation des données pour procéder au calcul basé sur les six derniers mois de traitement, avec des millions de comptes à gérer.

La réforme peut être une opportunité, mais devra être portée avec transparence et dans le respect des identités.

¹⁹ Créée par la loi de réforme des retraites du 20 janvier 2014, l'Union Retraite est un groupement d'intérêt public (GIP) qui réunit les organismes de retraite obligatoire, de base et complémentaire - <https://www.info-retraite.fr/portail-info/sites/PortailInformationnel/home/qui-sommes-nous.html>

²⁰ <https://www.rafp.fr/quest-ce-que-le-rafp>

²¹ <https://www.ircantec.retraites.fr/nous-connaître>

Échanges avec la salle

De la salle

À propos des primes et des écarts de rémunération, la convergence vers un système universel ne risque-t-elle pas de coûter très cher à l'État ? Un effort budgétaire significatif pourrait être requis, pour l'Éducation nationale notamment.

Laure de la Bretèche

La réforme revêt une ampleur considérable et le Haut-Commissaire²² prête attention à l'ensemble des impacts. La vocation première du changement souhaité par le Président de la République n'est pas de dégager des économies, mais d'opérer une convergence d'ensemble, ce qui implique le passage en revue d'un nombre colossal de critères. Votre remarque me conduit à avancer que les acteurs devront être raisonnables, en n'exigeant pas de bénéficier des avantages de tous les autres systèmes. Il faudrait sans doute rassurer les personnes les plus proches de la retraite, en réinterrogeant le lien entre travail et retraite. Dans une série de cas, la révision de la rémunération pourra d'ailleurs avoir des effets favorables.

Le niveau de cotisation sera également susceptible d'augmenter, à nouveau dans le cadre d'un rééquilibrage des paramètres.

De la salle

Quel sera l'impact de la réduction des effectifs de la fonction publique d'État sur la future réforme ?

Laure de la Bretèche

Une discussion portera sur l'ouverture de l'élément « contrat », désormais porté comme une autre forme de lien avec la puissance publique pour remplir des missions de service public : la logique voudrait que l'on demeure dans la sphère publique. Des brèches sont ouvertes dans un fonctionnement actuel essentiellement basé sur les concours, dans le cadre de discussions avec les organisations syndicales qui représenteront une forme de test.

De la salle

Vous avez parlé de la continuité du calcul des pensions et de la base de référence des six derniers mois. Le régime universel aboutira-t-il à remettre en cause cette méthode de calcul ? Une nouvelle conception de la carrière sera-t-elle portée ? Dans la pratique, les fonctionnaires titulaires sont amenés à « courir » vers l'indice suivant.

Laure de la Bretèche

Vous avez tout à fait raison de souligner que la réforme induit une remise en cause de la conception traditionnelle de la carrière dans la fonction publique. Les agents, habitués à un dispositif complexe, devront être soigneusement accompagnés, ce qui m'amène à penser que les employeurs auront un rôle crucial dans l'apport d'informations permettant de dissiper les craintes.

La réforme annoncée, un changement systémique durable ?

Audrey Rain, économiste à l'Institut des politiques publiques (IPP)

Je ne pourrai que dresser à grands traits les orientations de la réforme à venir. Comme souligné précédemment, le système n'intègre pas les chocs économiques ou démographiques du fait de sa dépendance à la croissance. Le cœur contributif (la formule de calcul des pensions) du dispositif est, contrairement à une idée reçue, anti-redistributif.

Afin de répondre aux dysfonctionnements constatés, il faudrait réduire ladite dépendance :

- en revalorisant les cotisations sur les salaires, ce qui permettrait de prendre en compte le rendement véritable ;
- en prenant en compte l'allongement de l'espérance de vie ;

²² <https://www.reforme-retraite.gouv.fr/>

- en liant le montant initial de la pension à une règle de revalorisation : l'arbitrage devra porter sur le niveau du montant initial, plus ou moins élevé, une revalorisation plus ou moins forte s'appliquant ensuite.

Un meilleur pilotage du système peut être assuré par le biais de deux dispositifs, en comptes notionnels ou par points généralisés, le premier ayant l'avantage de la lisibilité.

Sur la réduction des effets anti-redistributifs, bien documentés par les travaux de l'INSEE, de la DREES et du COR, les mécanismes correctifs peuvent consister à prendre en compte l'ensemble de la carrière et à indexer les salaires portés aux comptes sur la croissance des salaires.

Le système actuel pêche par un manque de lisibilité du fait du morcellement des régimes : un soupçon pèse sur certains dispositifs, jugés plus favorables, la garantie des droits étant également mise en question. La confiance pourrait être renforcée par une force de rappel vers l'équilibre du système, en apportant des garanties sur les droits (un euro de cotisation équivaut à un euro de pension) et sur le fait que les pensions ne dépassent pas, en contrepartie, le montant des cotisations. Des règles communes seraient également susceptibles d'accroître la lisibilité du système.

L'Institut des politiques publiques a simulé un système par points tel que porté par le projet de réforme, en le soumettant à des « stress-tests » que pourraient constituer des chocs démographiques et économiques²³. Le rendement de tout système de répartition dépend de la croissance de la masse salariale. Plusieurs paramètres peuvent faire office de leviers, à commencer par *l'indexation de la valeur du point* : la revalorisation basée sur les salaires, et non plus sur la masse salariale, présenterait l'avantage de la lisibilité. En effet, un individu rémunéré au salaire moyen toute sa vie gagnerait chaque année le même nombre de points.

Sur *la revalorisation des pensions*, règle qui détermine conjointement l'augmentation des pensions chaque année et le montant initial des pensions, le maintien d'un équilibre financier du système implique une réflexion fine : si une revalorisation « salaires » permet le maintien du niveau de vie des retraités par rapport à celui des travailleurs, le taux de remplacement sera plus bas que l'actuel, sans oublier les inégalités liées à l'espérance de vie.

Afin de limiter la baisse du taux de remplacement à liquidation, le mécanisme d'avance sur pension (*frontloading*) pourrait être envisagé : il consisterait à modifier le flux des pensions au fur et à mesure, en attribuant d'abord un rendement anticipé au moment de la liquidation puis en modulant la revalorisation. En cas de choc économique ou démographique, le système pourrait ainsi être adapté en fonction des rendements observés. Il faudrait cependant prêter attention à la valeur de départ, afin de ne pas aboutir à des revalorisations qui seraient inférieures à l'inflation.

Enfin, *le coefficient de conversion à la liquidation*, qui tiendra impérativement compte de l'allongement de l'espérance de vie, dépendra du choix effectué quant au degré d'avance sur pension :

- en l'absence d'avance, seule l'espérance de vie entrera en ligne de compte ;
- dans l'hypothèse d'une avance maximale, aucune revalorisation supérieure à l'inflation n'interviendra.

En conclusion, des règles d'or doivent être respectées pour garantir les droits de retraite :

- l'indexation des cotisations en fonction du rendement interne du système ;
- la prise en compte de l'espérance de vie ;
- la détermination conjointe du mode de revalorisation.

Ces trois facteurs devront permettre de garantir la neutralité actuarielle entre les cotisations et les pensions versées.

Les arbitrages politiques à rendre porteront sur le degré d'avance sur pension et, si l'on entend élargir le débat, sur le taux de cotisation, qui renvoie à la part du PIB que la collectivité souhaite consacrer aux retraites.²⁴

²³ Voir les travaux et publications de l'IPP sur les retraites : <https://www.ipp.eu/thematiques/retraites/>

²⁴ Voir Les modes de calcul des droits et la transition d'un système à l'autre – <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-4175.pdf> et <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-4175.pdf> Secrétariat général du COR 14/02/2018

Échanges avec la salle

De la salle

La réforme des retraites pourrait présenter un risque important du point de vue des calculs de maximisation des pensions effectués par les agents de la fonction publique : ceux-ci pourraient souhaiter partir vers le privé entre 35 et 45 ans pour bénéficier de salaires élevés, avant de revenir, vers le seuil de 50-55 ans, dans la fonction publique une fois que les rémunérations proposées dans le secteur privé décroîtront pour eux. L'administration pourrait ainsi être affectée par une déperdition de compétences sur certaines tranches d'âge.

Audrey Rain

Je ne pourrai guère vous répondre sur la maximisation d'utilité dans la fonction publique. Le système opère une redistribution de carrières « plates » vers des carrières plus dynamiques, l'aplanissement des équivalences entre cotisations et pensions étant sans doute recherché dans le cadre du régime public.

Laure de la Bretèche

Votre remarque nous rappelle qu'une refonte globale des dispositifs et des schémas de pensée est en jeu. Une réforme de la fonction publique est en préparation et devrait concerner le cœur de la relation entre les agents publics et l'État.

De la salle

Comment envisagez-vous la transition vers le nouveau régime ?

Audrey Rain

La réforme ne devra pas être programmée à un horizon trop lointain : en Italie, le nouveau dispositif n'était censé s'appliquer qu'aux nouveaux entrants, ce qui n'était pas pertinent. Le premier point à résoudre est sans doute de fixer le repère à partir duquel les droits acquis en l'état seront évalués.

Laure de la Bretèche

Un régime de répartition est avant tout fondé sur la confiance : les intéressés doivent être persuadés que la liquidation des droits sera effectuée sur la base de leurs droits acquis, en transparence. Un important travail devra être accompli sur la pédagogie et le langage employés, les enjeux étant complexes.

La durée de la transition s'appréciera à partir de la capacité technique des organismes gestionnaires et des arbitrages politiques rendus par rapport aux publics concernés.

Hervé Boulhol

Pour reprendre des exemples étrangers, une transition brutale a pu être adoptée, notamment en Europe de l'Est. Dans la plupart des cas, la transition a pu prendre 10 à 15 ans (Suède, Norvège). Raisonnablement, la réforme pourrait s'appliquer à partir de 2025 pour les personnes nées à partir de 1963 par exemple, en calculant des points en fonction des historiques des salaires. Une période de transition de 10 ans pourrait s'appliquer : les personnes nées à partir de 1973 dépendraient complètement du nouveau régime ; pour les générations nées de 1963 à 1973, les deux systèmes pourraient être maintenus, en décidant qu'une personne née en 1963 bénéficierait de 100 % de l'ancien système et une autre, née en 1964, de 90 % de l'ancien et de 10 % du nouveau dispositif, etc. Ce type de mécanisme de conversion nécessitera évidemment des débats approfondis.

De la salle

Quelle forme la prise en compte des métiers spécifiques – les infirmiers par exemple – pourrait-elle revêtir ?

Laure de la Bretèche

Une grande vigilance est de mise pour ces métiers. Pour les infirmiers, des évolutions sont déjà intervenues, ce qui montre que la réforme est possible. Une discussion point par point devra être menée avec les organisations syndicales, en comparant très précisément les situations des salariés du public et du privé et en veillant à la justice d'ensemble. Pour les métiers très spécifiques de la fonction publique, notamment au niveau des fonctions de sécurité, les conditions des départs anticipés et la valorisation des points devront être négociées.

De la salle

Le principe de la solidarité amènera une progression des cotisations du fait de la situation de l'emploi et du chômage. Compte tenu de l'inflation, elle aussi appelée à progresser, le lien entre la revalorisation des pensions et la solidarité ne mérite-t-il pas d'être soulevé ?

Audrey Rain

Vous avez raison d'évoquer la solidarité, à distinguer du taux de cotisation déterminant le montant de la pension. Sur le deuxième aspect, la revalorisation des pensions au rythme de l'inflation n'est pas respectée dans les faits et s'inscrit dans le cadre des économies voulues par le gouvernement.

Laure de la Bretèche

Distinguons la solidarité « individuelle » de la solidarité entre régimes : en l'absence de solidarité nationale, les agriculteurs ne percevraient pas de pensions, et il en irait de même pour les mineurs. Certains métiers ont rendu service à la France et méritent cette solidarité différée. Le régime universel permet d'ailleurs de remettre en cause cette délimitation par caisses professionnelles. Concernant la CNRACL ²⁵(Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales), l'entrée dans le déficit est proche²⁶ du fait de l'arrivée de nombreuses cohortes à l'âge de départ à la retraite. Le régime universel fournit l'opportunité de mieux assurer la solidarité à terme.

Rémi Jeannin

Merci à tous.

La séance est levée.

²⁵ <https://www.cnacl.retraites.fr/>

²⁶ Voir article de la Gazette des Communes _ Retraites : les mauvais présages de la CNRACL par Claire Bouland – 05/07/2018 <https://www.lagazettedescommunes.com/572358/retraites-les-mauvais-presages-de-la-cnacl/> voir également *Les perspectives financières de la CNRACL* dans *Les retraites des fonctionnaires* FIPECO 10/11/2018 <https://www.fipeco.fr/fiche.php?url=Les-retraites-des-fonctionnaires>