

INSTITUT  
MONTAIGNE



# Retraites :

pour un régime équilibré



**NOTE MARS 2020**

Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5% d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros.

INSTITUT  
MONTAIGNE



# Retraites : pour un régime équilibré

NOTE – MARS 2020

*Il n'est désir plus naturel  
que le désir de connaissance*

# SOMMAIRE

---

<b>Introduction</b> .....	<b>6</b>
<b>I. Les grands principes et données de notre système de retraite</b> .....	<b>9</b>
1.1. Les ordres de grandeur de quelques régimes de retraite .....	9
1.2. Un système « bismarckien » par répartition .....	12
1.3. Un système de retraite généreux comparativement aux autres pays de l'OCDE .....	13
1.4. Un système de moins en moins lisible pour les Français .....	19
<b>II. Les grandes lignes de la réforme</b> .....	<b>20</b>
2.1. De 42 régimes à un système universel .....	20
2.2. L'unification des 42 régimes : une gestion facilitée mais aux coûts incertains .....	21
2.3. L'harmonisation accouche d'un régime moins contributif dont il faudra compenser la perte de recettes .....	23
2.4. Une viabilité financière qui reste à définir .....	24
2.5. Une réforme par nature plus redistributive .....	27
<b>III. Un besoin d'économies et de financements malgré les projections volontaristes du COR</b> .....	<b>31</b>
3.1. Le taux de chômage hypothétique est trop optimiste, de manière volontariste .....	33
3.2. Dans le sens contraire, le taux de mortalité pourrait être un peu plus élevé .....	33
3.3. Dans une moindre mesure, deux autres effets qui devraient légèrement dégrader la prévision retenue .....	33
<b>IV. Quelles options pour revenir à l'équilibre ?</b> .....	<b>36</b>
4.1. Un accroissement des cotisations sociales .....	36
4.2. Une diminution des prestations servies par rapport à une situation de référence .....	37
4.3. Un accroissement de l'âge de départ à la retraite .....	38
4.4. Ni martingale, ni trésor caché .....	39
<b>V. Pour rétablir l'équilibre financier, vers quoi faut-il tendre ?</b> .....	<b>42</b>
<b>VI. La future gouvernance doit garantir la solidarité intergénérationnelle entre cotisants et pensionnés</b> .....	<b>43</b>
<b>Conclusion – les objectifs de la réforme et ses impacts attendus</b> .....	<b>46</b>

# RÉSUMÉ

---

Le système des retraites en France est particulièrement généreux : le taux de remplacement, c'est-à-dire le niveau moyen des retraites par rapport aux derniers salaires reçus, est parmi les plus élevés de l'OCDE et les Français sont ceux, parmi les pays de l'OCDE, qui partent le plus tôt en retraite. Cette générosité a un coût, celui de taux de cotisations sociales qui sont parmi les plus élevées des pays développés. Par ailleurs, le financement des retraites repose désormais de manière significative (pour près d'un tiers des retraites) sur l'État : le système n'est donc plus, au sens strict, un régime par répartition. De surcroît, la multiplicité des régimes de retraite accroît les inégalités et rend le système, dans son ensemble, illisible.

La réforme proposée permet de résoudre ce dernier point : en unifiant les régimes, elle réduit les inégalités et rend plus lisible, donc plus acceptable le système. Un tel système nécessite en revanche une gouvernance financière solide, qui ne peut être assurée qu'avec des règles précises et automatiques d'équilibrage des comptes.

Au-delà de cette réforme de long terme, il ne faut pas oublier la dégradation à venir de l'équilibre financier des retraites : le nombre de retraités augmente toujours plus vite que le nombre de cotisants. Des économies sont donc nécessaires, si l'on ne veut pas augmenter les cotisations sociales déjà très lourdes, vectrices de chômage et de diminutions relatives des salaires pour les actifs. Si l'on écarte une diminution relative du pouvoir d'achat des pensions moyennes versées, la seule option viable possible est d'augmenter l'âge moyen de départ à la retraite, ce qui permettrait de renforcer la croissance, tout en accroissant les filets sociaux pour les actifs les plus âgés et les plus fragiles.

# INTRODUCTION

---

La réforme des retraites actuellement discutée au Parlement trouve son origine dans la campagne présidentielle de 2017. Ses grandes lignes y sont précisées dès cet instant, avec l'engagement réitéré depuis lors de ne pas modifier l'âge légal de départ en retraite. En septembre 2017, un haut-commissaire à la réforme des retraites est nommé et une concertation engagée avec les partenaires sociaux. Le rapport remis en juillet 2019 au Premier ministre consacre d'importants développements à l'organisation du futur régime de retraite et à ses principes, mais reste très général sur les implications financières des réformes qu'il propose.

Notre système de retraites est aujourd'hui l'un des plus favorables et des plus coûteux de l'OCDE : ce constat relève d'un choix collectif, qui n'est pas neutre sur le plan économique. Pour les retraités comme pour les autres, il existe bien sûr des disparités de niveau de vie, mais en moyenne et dans l'ensemble, les indicateurs montrent que la situation des retraités français n'a pas beaucoup d'équivalent dans le monde. Et pourtant, en dépit de cotisations sociales très élevées et de contributions importantes de l'État, le financement à long terme de notre système de retraites n'est pas assuré. Dans un régime par répartition, dans lequel les cotisations payées par les actifs permettent de payer les pensions des retraités, la démographie et le contexte macroéconomique constituent des vulnérabilités auxquelles la réforme se heurte aujourd'hui.

Le système de retraite est pourtant structurellement déficitaire. L'ampleur du déficit dépend des hypothèses retenues mais, pour simplifier, on peut estimer qu'il montera à 15-20 Md€ par an à horizon 2025-2030, en dépit de la réforme des retraites de 2010 qui a déjà permis d'économiser pour l'avenir une somme au moins équivalente. Pour l'essentiel, cette situation résulte de la mécanique implacable de la démographie et d'un système qui reste globalement généreux.

La réforme modifie les grands principes de notre système de en proposant de réunir les 42 caisses actuelles en un régime unique. En cela, elle constitue une simplification d'une très grande ampleur. En harmonisant les conditions d'accès à la retraite, et en intégrant les régimes de retraite excédentaires à la future caisse universelle, elle constitue également un vecteur d'harmonisation et, en principe, d'équité et de redistribution, pour les cotisants, et à plus long terme pour les retraités. Mais on peut s'interroger sur la chronologie de la réforme : est-il raisonnable de vouloir réorganiser 42 régimes de retraite différents, dont certains sont structurellement déficitaires et d'autres ont au contraire prudemment accumulé des réserves, sans que les contributions financières respectives de chacun ne soient préalablement déterminées?

La véritable question est donc moins la simplification du système actuel que celle de sa réforme financière (ou « paramétrique »), et de savoir comment doit être comblé le besoin de financement à horizon 2030, qui provient essentiellement du régime général de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)<sup>1</sup>, du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et des régimes d'agents publics. En pratique, seules trois alternatives sont possibles :

- ▶ l'augmentation des cotisations des actifs ;
- ▶ la baisse des pensions des retraités ;
- ▶ l'accroissement de la durée de cotisation.

Les deux années de concertation n'ont manifestement pas conclu sur ce sujet alors que c'est pourtant une question essentielle, si l'on tient à la survie de notre régime par répartition.

La complexité de la réforme, ses enjeux financiers, la fin programmée de régimes de retraites dérogatoires au droit commun sont les sujets identifiés par les instituts de sondage à l'origine de la division de l'opinion publique, elle-même source de mobilisation sociale très importante.

Cette note propose d'étayer et de chiffrer les enjeux soulevés par la réforme.

---

<sup>1</sup> La Caisse nationale d'assurance vieillesse est la branche « retraite » de la Sécurité sociale

# 1. LES GRANDS PRINCIPES ET DONNÉES DE NOTRE SYSTÈME DE RETRAITE

**Il y aujourd'hui 16 millions de retraités d'au moins un régime de retraite français**, de l'ordre de 200 000 nouveaux retraités chaque année, plus de 330 Md€ de dépenses annuelles, dont le tiers par la CNAV. Les retraites dont nous bénéficions sont aujourd'hui calculées en fonction de la durée de cotisation (qui augmente progressivement pour atteindre 43 ans à partir de la génération née en 1973), du montant cotisé et des règles de calcul de la pension, ces deux derniers paramètres dépendant des 42 régimes différents auxquels sont affiliés les retraités français.

Au gré des réformes intervenues au cours de la décennie écoulée, en particulier celle de 2010 qui a progressivement porté l'âge minimum légal de départ en retraite de 60 à 62 ans et l'âge permettant de bénéficier du taux plein de 65 ans à 67 ans, y compris pour les fonctionnaires, le solde financier du système de retraite a été amélioré d'environ 1-1,5 point de PIB dès 2020, soit près de 30 Md€<sup>2</sup>. Ce montant est significatif : pour donner un ordre de grandeur les prévisions actuelles du Conseil d'orientation des retraites (COR)<sup>3</sup> prévoient, en dépit de ces réformes, un déficit structurel annuel du régime de l'ordre de 20 Md€ à l'horizon 2030.<sup>4</sup>

## 1.1. Les ordres de grandeur de quelques régimes de retraite

Régime	Nombre de pensionnés	Recettes annuelles	Pensions payées annuellement	Réserves
<b>CNAV</b> Régime général de base pour les salariés, et aussi pour les agents non titulaires de la fonction publique d'État.	14 millions de bénéficiaires d'un droit direct.	+/- 125-130 Md€ : cotisations (90 Md€), taxes affectées (15 Md€), FSV (17 Md€) pour financer le minimum vieillesse, etc.	+/- 125 Md€.	<b>NON</b> Les recettes de l'année payent les dépenses de l'année.

<sup>2</sup> En euros 2016 et rapporté au PIB 2016. DREES 2019, Les réformes des retraites de 2010 à 2015

<sup>3</sup> Structure pluraliste d'expertise et de concertation, chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système de retraite français. Le COR présente divers scénarii dont les hypothèses – généralement conventionnelles – qui permettent d'engager un dialogue entre les organisations représentatives.

<sup>4</sup> Le COR présente plusieurs conventions et les différentes évaluations du déficit s'échelonnent entre 14 Md€ à 27 Md€, sous l'hypothèse d'un accroissement de la productivité de 1% (cf. infra).

Régime	Nombre de pensionnés	Recettes annuelles	Pensions payées annuellement	Réserves
<b>AGIRC-ARRCO</b> Complémentaire obligatoire des cadres et des employés.	14,7 millions.	+/- 80 Md€ : cotisations de 18,8 millions de cotisants.	82 Md€.	+/- 65 Md€.
<b>CCMSA</b> Régime de base et complémentaire des agriculteurs.	3,9 millions (2,5 millions d'anciens salariés, 1,4 millions d'anciens non-salariés).	+/- 15 Md€ : cotisations de 1,2 millions de cotisants + transferts du régime général et impôts et taxes affectés.	14 Md€.	NON (ou très peu).
Service des retraites de l'État Fonctionnaires civils et militaires de l'État.	2,3 millions.	Le budget de l'État abonde un compte d'affectation spéciale en fonction d'un taux de cotisation défini par l'État (par exemple 59 Md€ en PLF 2018).	54 Md€ .	NON.
<b>SSI</b> Régime de base et complémentaires des indépendants (commerçants, artisans, professions libérales).	2 millions.	+/- la moitié des 15 Md€ de cotisations versées par les 3 millions d'artisans, commerçants et professions libérales.	9,5 Md€.	+/- 20 Md€.
<b>IRCANTEC</b> Retraite complémentaire des contractuels de la fonction publique.	2 millions.	3,4 Md€ de cotisations (2,9 millions de cotisants).	2,7 Md€.	+/- 10 Md€.
<b>CNRACL</b> Retraite de base des fonctionnaires territoriaux des hôpitaux.	1,2 million.	21 Md€ : cotisations de 2 millions de cotisants.	21 Md€.	NON.

Régime	Nombre de pensionnés	Recettes annuelles	Pensions payées annuellement	Réserves
<b>Régimes spéciaux</b> de la SNCF, RATP et CNIEG La caisse des industries électriques et gazières couvre les employés de 158 entreprises, dont par exemple EDF et l'ex-GDF.	480 000.	+/- 5,5 Md€ de cotisations employeurs et de 325 000 employés pour une partie des pensions payées (36 % à la SNCF, 41 % RATP, 68 % IEG) + 5,5 Md€ de contributions publiques : subvention d'équilibre versée par l'État : 700 M€ pour la RATP + 3,3 Md€ pour la SNCF + 1,5 Md€ payés par les usagers de l'électricité et du gaz pour les IEG (contribution tarifaire d'acheminement).	11,5 Md€.	NON.
<b>Autres régimes spéciaux du secteur public</b> FSPOEIE (ouvriers de l'État), ENIM (marins), CANSSM (mines), CAVIMAC (cultes), CRPCEN (clercs de notaires), Banque de France, ALTADIS (secteur tabac, ex-SEITA), RETREP (enseignement privé), Opéra de Paris, Louvre, Deux caisses de retraite au Sénat, Députés, etc.	+/- 500 000.	Ces régimes sont financés par cotisations mais certains bénéficient également de contributions publiques (par exemple, l'État verse chaque année une subvention d'équilibre de 2 Md€ aux régimes des mines, SEITA, et marins ; de 10-15 M€ au régime de l'Opéra de Paris, etc.).	N/A.	NON Sauf pour certains : 5 Md€ pour la Banque de France, 1,5 Md€ pour le Sénat.

Régime	Nombre de pensionnés	Recettes annuelles	Pensions payées annuellement	Réserves
<b>CNAVPL</b> Retraite de base et complémentaire des professions libérales (experts-comptables, professions médicales, vétérinaires, notaires).	315 000.	2,5 Md€ de cotisations versées par 950 000 cotisants.	1,5 Md€.	24 Md€.
<b>RAFP</b> Retraite complémentaire des fonctionnaires.	150 000 Le régime a été créé récemment : peu de cotisants ont liquidé leur retraite, d'où les réserves importantes.	2 Md€ de cotisations versées par 4,5 millions de cotisants.	400 millions (M€).	25 Md€.
<b>CNBF</b> Régime de base et complémentaire des avocats.	16 000.	750 M€ de cotisations payées par 66 500 cotisants + droit de plaidoirie.	400 M€.	2 Md€.
<b>CRPN</b> Régime complémentaire des personnels navigants (aviation civile).	20 000.	+/- 500 M€ de cotisations payées par 30 000 cotisants.	+/- 600 M€.	+/- 4,5 Md€.

## 1.2. Un système « bismarckien » par répartition

Dans l'ensemble, le financement de notre système de retraites est « bismarckien »<sup>5</sup>, c'est-à-dire qu'il est très majoritairement (à près des trois quarts<sup>6</sup>) financé par des cotisations sociales assises sur les salaires (par opposition aux pays dits « beveridgiens »<sup>7</sup>, dans lesquels le régime est principalement financé par l'impôt).

5 Du nom du chancelier allemand Bismarck, qui a fait adopter dans les années 1880 plusieurs lois créant des régimes de retraite et de prévoyance, financés par cotisations sociales, et fonctionnant par capitalisation.

6 Les 25% restant proviennent d'impôts et taxes affectées (fraction de TVA, C3S, taxe sur les salaires...), de subventions versées par l'État et de transferts d'autres branches de la Sécurité sociale.

7 Du nom de Lord William Beveridge, économiste et ancien directeur de la *London School of Economics*, auteur en 1942 d'un rapport sur la création et le financement du régime de protection sociale en Grande-Bretagne.

Ce choix n'est pas neutre sur le plan économique : il renchérit le coût du travail, il est supporté uniquement par ceux qui cotisent sur leur salaire, leur chiffre d'affaires ou leurs revenus d'épargne, alors qu'il bénéficie à tous les Français.

**Notre système de retraites est par répartition** : les cotisations de l'année des actifs paient les pensions de l'année des retraités. La CNAV fonctionne selon ce principe, de même que les régimes complémentaires obligatoires, comme l'AGIRC-ARRCO. Ce système par répartition a été mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans un pays se remettant difficilement des séquelles du conflit, qui devait utiliser son épargne pour investir et reconstruire et ne pouvait pas se permettre de la thésauriser pour des retraites plus lointaines. De plus, le contexte macroéconomique très inflationniste de l'époque, qui érodait naturellement l'épargne avec le temps, rendait la capitalisation peu attractive. Ce système de gestion par répartition est aussi le produit d'un contexte politique qui prend ses racines avant 1945 : c'est en 1941<sup>8</sup>, soit avant la libération et les orientations du Conseil national de la Résistance (CNR), que les réserves accumulées par les régimes de retraite par capitalisation, créés en 1930 et dont les performances financières se sont avérées décevantes, ont été ponctionnées pour financer une allocation spécifique destinée aux retraités (une sorte d'équivalent, à l'époque, du minimum vieillesse actuel). Ces régimes couvraient à l'époque 10 millions de Français sur une population de 40 millions d'habitants.

Les régimes de retraite pour lesquels on cotise aujourd'hui pour soi-même dans l'avenir (dits par capitalisation) existent mais sont relativement marginaux, et paradoxalement se sont davantage développés dans le secteur public (Prefon, RAFF). Cette fonction est plutôt assurée en France par des choix ou des dispositifs d'épargne privée distribués par des assureurs ou des organismes mutualistes (contrats article 39 ou 82 ou 83, contrats Madelin, PERCO, et depuis peu le PER, etc.). Ils représentent environ 219 Md€ d'encours, auxquels on pourrait aussi ajouter l'assurance-vie qui peut être utilisée comme un produit d'épargne-retraite, voire l'effort d'épargne nécessaire pour devenir propriétaire de sa résidence principale, si l'on considère qu'elle est l'un des principaux déterminants du niveau de vie à la retraite.

### 1.3. Un système de retraite généreux comparativement aux autres pays de l'OCDE

Les dépenses publiques de retraites représentent une part importante de la richesse nationale : la France est l'un des pays de l'OCDE qui dépense le plus pour ses retraites, avec la Grèce, l'Italie, le Portugal et l'Autriche (13,8% de son PIB, 8% en moyenne

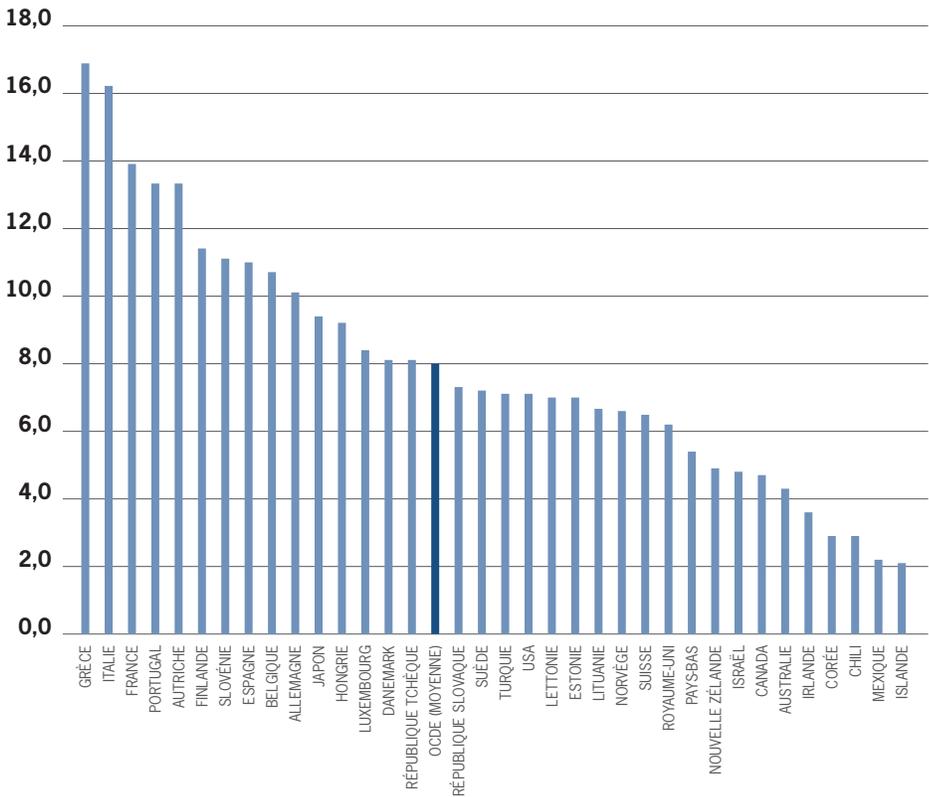
<sup>8</sup> Loi du 14 mars 1941 relative à l'allocation aux vieux travailleurs salariés

dans l'OCDE et autour de 10% dans l'Union européenne, avec un maximum de 16% en Grèce et en Italie, 10% en Allemagne).

Une partie de ce phénomène s'explique par le fait que de nombreux pays, d'inspiration beveridgienne, n'ont pas ou peu de dépenses de pensions publiques : le régime de retraite public n'assure dans ces pays qu'un montant de retraite minimal, alors que la majorité des pensions sont payées par des régimes complémentaires dépendant de la vie professionnelle (régimes de branches, voire d'entreprises).

### Dépenses publiques de pensions dans les pays de l'OCDE

En point de PIB



Source : OCDE, base de données SOCX, données 2015.

Par ailleurs, nous dépensons beaucoup pour nos retraites parce que les pensions sont payées plus longtemps : avec un système de santé performant, l'espérance de vie à 65 ans en France est l'une des plus élevées de l'OCDE (23,6 années en France, seul le Japon dépasse les 24 ans alors que c'est 20-21 ans en Allemagne, aux États-Unis ou au Danemark).

Trois principaux facteurs expliquent les dépenses de retraites :

- ▶ l'âge de départ à la retraite ;
- ▶ le taux de remplacement, correspondant à la première pension de retraite reçue rapportée au dernier salaire ;
- ▶ la part des dépenses de retraite dans le PIB dépend également de la démographie (rapport « retraités/actifs »).

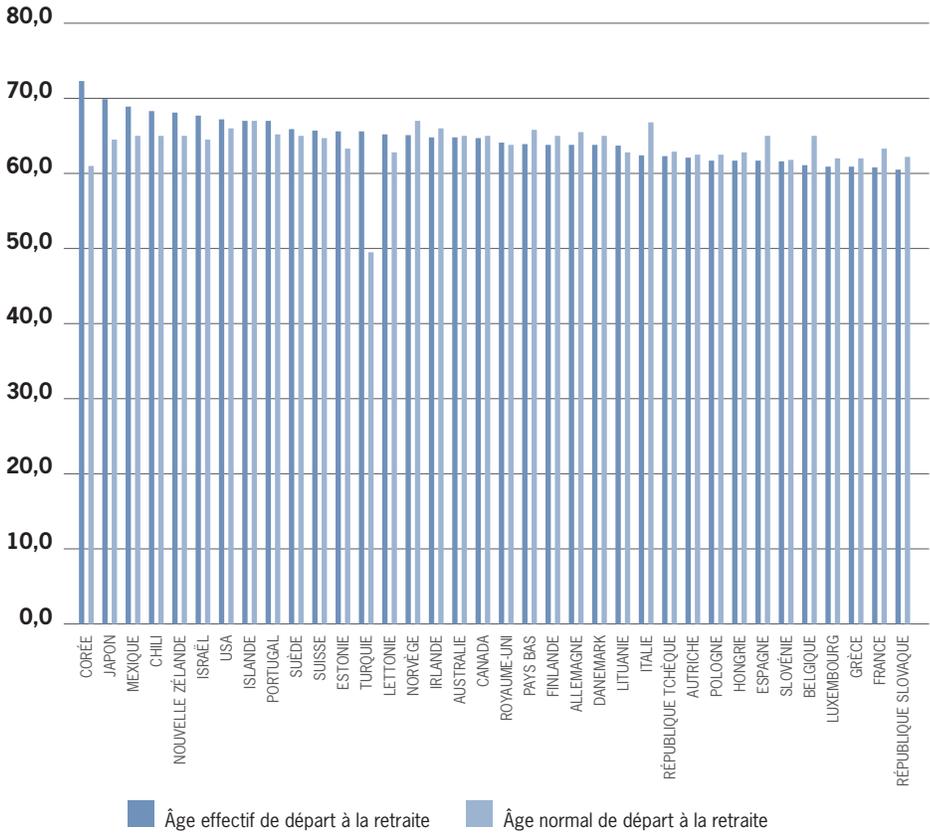
Ce dernier facteur ne dépend pas directement de la politique menée par un pays. En revanche, le pouvoir politique dispose de leviers pour moduler les deux premiers facteurs. De ce point de vue aussi, le système français apparaît plutôt généreux : l'âge effectif de départ à la retraite est l'un des plus bas de l'OCDE (autour de 60 ans<sup>9</sup>, supérieur à 65 ans dans tous les grands pays industrialisés y compris en France avant 1983, et 70 ans en Corée du sud et au Japon), tandis que l'âge minimal de départ en retraite est aussi parmi les plus bas.

---

<sup>9</sup> Et un peu plus de 62 ans dans le secteur privé (données CNAV sur l'âge de départ moyen).

### Âge de départ à la retraite (effectif et réglementaire) dans les pays de l'OCDE

En années



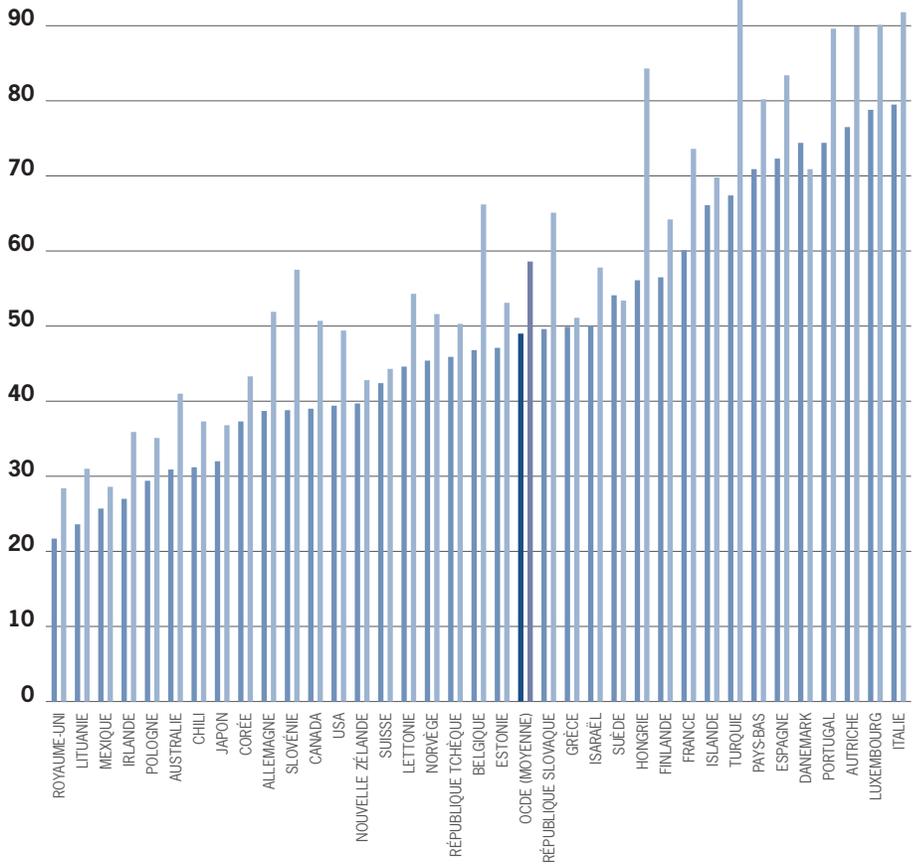
Source : OCDE, Panorama des pensions 2019 (données 2018)

De même, le taux de remplacement, c'est-à-dire les pensions touchées au moment de l'entrée dans le système de retraite rapportées au dernier salaire, est en moyenne relativement élevé : pour un salarié au salaire moyen de l'économie, le taux de remplacement de 60% est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE<sup>10</sup> (moins de 50% en moyenne dans l'OCDE) :

<sup>10</sup> Que ce soit au niveau du taux de remplacement brut ou net, c'est-à-dire sans prendre en compte les prélèvements obligatoires ou bien en les prenant en compte.

### Taux de remplacement pour un salarié au salaire moyen dans les pays de l'OCDE

En%



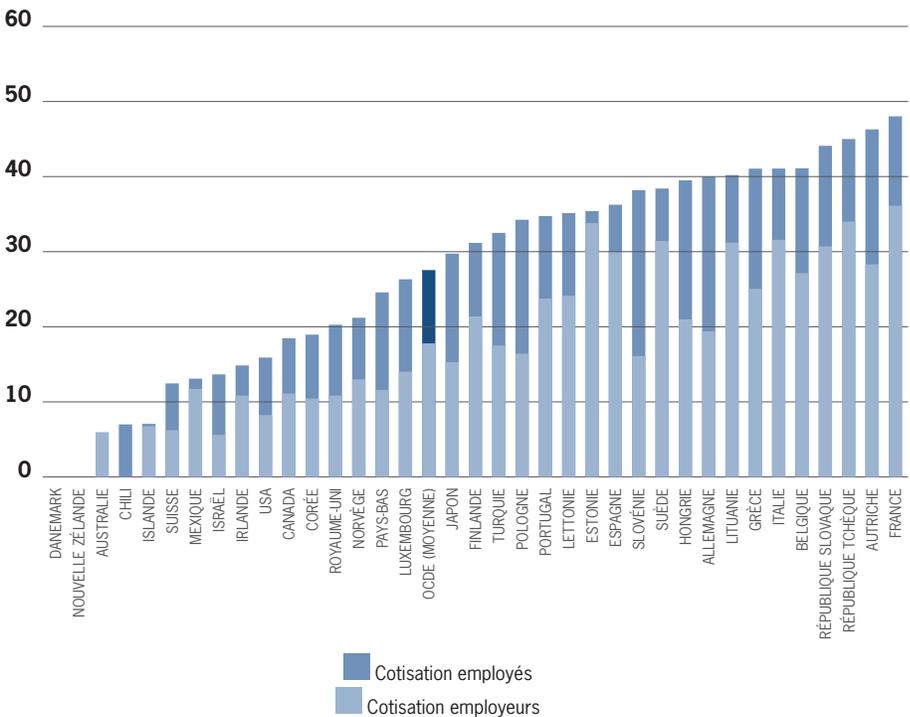
■ Taux de remplacement (pour un salaire) moyen brut  
 ■ Taux de remplacement (pour un salaire moyen) net des impôts et taxes

Source : OCDE, Pensions at a Glance 2019, données 2018

De fait, puisqu'il faut financer ces dépenses, la conséquence logique est que les cotisations sociales en France sont parmi les plus élevées de l'OCDE au niveau du salaire moyen<sup>11</sup>. Ce taux de cotisation très élevé entraîne un transfert de revenu des actifs vers les inactifs, donc un moindre pouvoir d'achat des premiers, pénalise la compétitivité de l'économie et favorise un taux de chômage structurel élevé.<sup>12</sup>

### Taux de cotisation au salaire moyendans les pays de l'OCDE

En %



Source : OCDE, *Taxing Wages 2019*, données 2018.

11 Les cotisations présentées ici dans le graphique ci-dessous ne concernent pas uniquement les retraites, mais également par exemple l'assurance maladie. Par ailleurs, il est à noter que la part salariale des cotisations dans le total des cotisations en France apparaît plus élevée que dans la plupart des pays de l'OCDE, c'est-à-dire que les employeurs financent une plus grande proportion du régime que dans la plupart des autres pays pour lesquels le financement provient généralement majoritairement des cotisations des salariés.

12 Le coût du travail n'explique pas à lui seul la totalité du chômage relativement à d'autres facteurs, mais c'est un déterminant important. Toutes les études scientifiques démontrent que des cotisations sociales élevées favorisent un taux de chômage élevé. Par ailleurs, l'écart important entre coût du travail et salaire net contribue aux mauvaises relations sociales dans les entreprises : pour le patron, l'employé coûte trop cher, pour l'employé, le patron ne le paye pas assez, et tous deux ont raison. Les études sur le « tax wedge » ont tendance à montrer qu'il est défavorable à la productivité, en réduisant la motivation des employés.

Le résultat de ce système de retraites coûteux, généreux et redistributif est pleinement atteint : le taux de pauvreté des retraités français est l'un des plus bas de l'Union européenne (7,3 % contre 13,4 % en moyenne dans la zone euro). Il est deux fois moindre que la moyenne dans la population française<sup>13</sup> et près de trois fois moindre que le taux de pauvreté des enfants<sup>14</sup>. Enfin, les retraités ont en moyenne un niveau de vie plus élevé que le reste de la population<sup>15</sup>.

#### 1.4. Un système de moins en moins lisible pour les Français

Ce système par répartition, justifié à l'époque, a néanmoins brouillé la perception des Français et biaisé un débat politique, qui s'articule autour de la notion erronée de « droits acquis ». Ceci résulte d'une mésinterprétation du caractère contributif des cotisations sociales : dans le système actuel, les cotisations sont dites « contributives », mais en réalité aucun droit n'est acquis pour toujours, puisque les cotisations de l'année sont calculées et utilisées pour payer les retraites de la même année, et non les retraites futures. Contrairement à ce que beaucoup pensent, les Français qui travaillent aujourd'hui ne cotisent pas pour « leur » retraite, mais pour payer la pension de ceux qui sont retraités aujourd'hui. De même, les retraités d'aujourd'hui n'ont pas cotisé tout au long de leur vie pour « leur retraite », mais pour payer celle de leurs aînés. Cette perception se double d'une réalité démographique : le système par répartition fonctionne d'autant mieux qu'il y a davantage de cotisants (de recettes) que de retraités (de pensions à payer). Au contraire, en période de dégradation du ratio actifs/cotisants, la répartition intégrale est défavorable aux jeunes générations, car elle est d'autant plus coûteuse que les cotisants sont moins nombreux.

Le régime de retraite actuel est complexe : chacun des 42 régimes sert des pensions obéissant à leur propre mode de calcul, certains régimes bénéficient de financements publics redistributifs (subventions d'équilibre versées par le budget de l'État et donc les impôts), des métiers aux caractéristiques tout à fait comparables n'ouvrent pas droit aux mêmes retraites selon l'entreprise dans laquelle ils s'exercent (par exemple un agent administratif dans l'industrie automobile ou à l'hôpital public ; un conducteur de bus ou de tramway de la RATP ou un conducteur d'une entreprise de transports privée). Cette complexité est aussi destructrice pour notre lien social : les comparaisons et calculs entre différents régimes étant complexes et hors de portée des citoyens, chacun s'est convaincu que son voisin obtenait davantage de droits que lui-même.

---

13 DREES, panorama des retraites 2019, fiche 10.

14 Insee, tableaux de l'économie française, édition 2018, niveaux de vie – pauvreté.

15 DREES, panorama des retraites 2019, fiche 10.

---

# LES GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME

## 2.1. De 42 régimes à un système universel

La réforme proposée en 2020 constitue une immense simplification : un système de retraite universel, au lieu de 42 régimes différents, géré par les partenaires sociaux. Ce régime universel servira une retraite unifiant les actuels régimes de base et complémentaires fondée sur le même mode de calcul à tous les ayant droits : l'idée que chacun acquiert, pour un euro cotisé au cours de l'ensemble de sa carrière<sup>16</sup>, le même droit à retraite, est matérialisée par les points accumulés. À ce stade, sans préjuger des débats parlementaires en cours, il est prévu que la réforme entre progressivement en vigueur pour les générations nées entre 1975 et 2004 : elle commencera donc à s'appliquer pour des départs à partir de 2037 (c'est-à-dire à un moment où le ratio actifs/retraités commencera à être un peu moins défavorable). Le nouveau régime s'appliquera intégralement à partir des générations nées en 2004.

20

Le fonctionnement du système universel, qui n'est pas sans analogie avec le mode de fonctionnement actuel de l'AGIRC-ARRCO, permet un pilotage simplifié et centralisé de l'équilibre financier du régime : une simple modulation de la valeur du point de retraite ou de l'âge d'équilibre<sup>17</sup> pourra, en théorie, restaurer un déficit de cet immense régime par répartition, ou moduler le niveau des retraites en fonction des variations de l'espérance de vie.

Cette décision pourra être prise par les partenaires sociaux administrant le régime universel, sous la forte contrainte d'une règle d'équilibre sur 5 ans (« règle d'or ») ou à défaut par la loi, ce qui constitue une simplification majeure, très importante par rapport au système actuel. Aujourd'hui, réformer le système de retraites d'ensemble implique de modifier les paramètres et les textes régissant 42 caisses différentes, parmi lesquelles coexistent à la fois des régimes structurellement déficitaires subventionnés par l'État, et d'autres accumulant au contraire des réserves importantes (voir tableau supra). Certains choisissent d'interpréter ces déséquilibres comme des privilèges ; on

---

<sup>16</sup> Et non plus, comme actuellement, au cours des 25 meilleures années pour les salariés du secteur privé, et des six derniers mois de traitement hors primes pour les fonctionnaires. Pour les fonctionnaires dont le régime indemnitaire (primes) est important, le passage au système par points apparaît relativement équivalent. En revanche, pour les fonctionnaires n'ayant pas ou peu de régime indemnitaire, le système par points est désavantageux par rapport au système actuel (retraite calculée sur les six derniers mois de traitement) : c'est le cas des enseignants et cela explique pourquoi une revalorisation salariale des professeurs est discutée.

<sup>17</sup> Âge permettant de toucher une retraite à taux plein, sans décote.

peut aussi considérer qu'ils proviennent pour une large partie de cotisations sociales qui ont été fixées à un niveau très élevé, ou plus simplement d'un ratio démographique favorable (en particulier pour les régimes à population jeune, comme les avocats et les professions libérales).

Enfin, la question de l'indexation est actuellement discutée. L'indicateur récemment mentionné (« revenu moyen par tête ») n'existe pas sur le plan statistique, n'ajoute pas à la clarté et laisse interrogatif quant aux effets à en attendre. Il était initialement prévu que la valeur du point soit indexée sur l'inflation<sup>18</sup>. Dans le système actuel, les salaires des 25 dernières années sont actualisés au moment de la liquidation en fonction de l'inflation. Dans le système à venir, les points seraient indexés sur les salaires. Autrement dit, c'est un peu comme si, dans le système actuel, les salaires des 25 meilleures années étaient actualisés en fonction de la progression des salaires, non des prix. Toutefois, le Gouvernement ou le conseil d'administration de la grande caisse universelle pourraient aussi décider de sous-indexer le point (sans pouvoir aller jusqu'à le baisser en valeur absolue) afin de rétablir l'équilibre du régime.

## **2.2. L'unification des 42 régimes : une gestion facilitée mais aux coûts incertains**

La réforme unifie 42 régimes différents en un régime universel unique. La gestion d'un seul régime générera à long terme des économies assez substantielles, qui ne sont pas détaillées dans le projet de loi et sont difficilement évaluables.

En effet, chaque cotisant est aujourd'hui suivi par au moins deux régimes (par exemple, dans le cas d'un employé : la CNAV et l'ARRCO), voire davantage si sa carrière lui a donné l'occasion de travailler dans des secteurs à régimes propres (fonction publique, énergie, etc.). Les coûts de gestion sont ainsi multipliés par le nombre de régimes<sup>19</sup> : chaque régime doit tenir un registre pour chaque pensionné et procéder au calcul de ses droits, puis assurer la liquidation et le versement de ceux-ci. Par ailleurs, des économies d'échelle et de convergence vers les meilleures pratiques peuvent aussi être dégagées : le coût de certains régimes étant très nettement supérieur à d'autres (par exemple, les coûts de gestion par retraité de l'AGIRC-ARRCO sont six fois supérieurs à ceux du régime des retraites de la fonction publique de l'État).

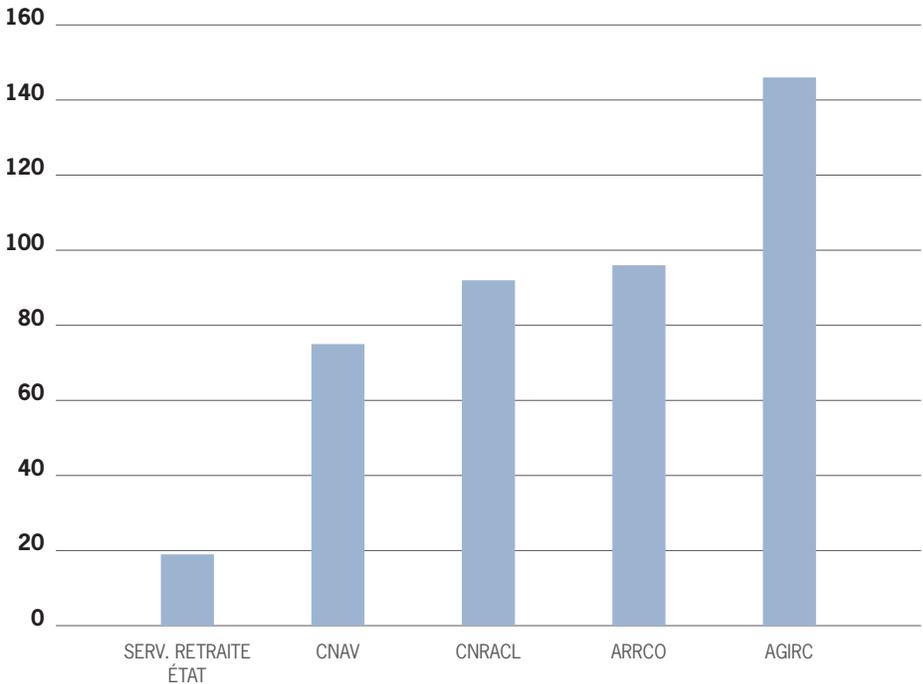
---

<sup>18</sup> L'inflation est l'évolution des prix à la consommation.

<sup>19</sup> En dépit de la liquidation unique des régimes alignés, qui ne concerne qu'une partie des retraités.

**Coût de gestion en € / pensionné**

En € par pensionné



Source : auteurs à partir de données de la Cour de comptes (SRE, CNRACL), de l'IGAS (CNAV), des rapports comptables (Agirc-Arrco).

Au total, nous estimons que l'unification en un régime unique pourrait générer des économies de coût de gestion de l'ordre de 1 à 2 Md€ par an, ce qui n'est pas négligeable lorsqu'on cherche à équilibrer un régime dont le déficit est évalué autour de 10 Md€ sur les premières années de sa mise en place.

Ceci implique toutefois que des économies de gestion soient réalisées : c'est-à-dire que les fusions de caisses soient organisées, et que les fonctions et personnels se retrouvant en doublon soient effectivement supprimés. L'histoire administrative montre que les rapprochements de services ne se traduisent pas toujours dans les faits par ce type de décision, ni par des économies de gestion.

Cependant, il ne faut pas négliger le coût et les risques opérationnels associés à une telle réorganisation, notamment pour ce qui concernera les aspects liés aux systèmes informatiques. Là encore, les exemples récents de la gestion de projet informatique (Chorus, Louvois, l'opérateur national de paye, le dossier médical partagé, etc.) incitent à la plus grande prudence : les coûts induits par ce type de projet peuvent tout à fait dépasser le milliard d'euros.

### **2.3. L'harmonisation accouche d'un régime moins contributif dont il faudra compenser la perte de recettes**

Le projet de loi présenté propose d'harmoniser le taux de cotisation sur l'ensemble des travailleurs en France, quel que soit le statut de leur employeur. Aujourd'hui, la mobilité des travailleurs est freinée par des taux de cotisation différents. Par exemple, un fonctionnaire d'État a davantage de difficulté à trouver un emploi dans la fonction publique territoriale, car le coût d'un fonctionnaire d'État pour un employeur local est nettement supérieur au coût d'un fonctionnaire territorial. Ces silos freinent les mobilités professionnelles et accroissent de facto le chômage structurel. Si une telle harmonisation des taux de cotisation permet de faciliter la mobilité entre régimes, c'est-à-dire entre employeurs de statut différent, elle conduit également à diminuer drastiquement les recettes du système de retraites en France. En effet, de nombreux régimes perçoivent aujourd'hui des cotisations sociales dont le taux est supérieur au taux perçu par la CNAV. Par exemple, le taux de cotisation retraite du régime de la SNCF est de plus de 40 % tandis que le taux de cotisation de la CNAV est d'un peu plus de 28 %. L'harmonisation de ces taux conduira à voir diminuer les recettes du régime universel, toutes choses égales par ailleurs.

Pour des raisons essentiellement démographiques, une grande partie du système de retraite est aujourd'hui financée par l'État, à un niveau dépassant les cotisations sociales applicables aux entreprises du secteur marchand : le taux de cotisation de l'État est de 74 % pour les fonctionnaires civils, contre 28,12 % pour les salariés du secteur privé<sup>20</sup>. Ce taux de cotisation élevé porté aujourd'hui par l'État ne le serait plus demain, après l'entrée en vigueur de la réforme. La convergence du taux de cotisation de l'État vers le taux de cotisation du régime commun universel réduirait les recettes du système de retraite de l'ordre de 40 Md€ par an à moyen terme. Ce manque à gagner annuel de 40 Md€ par an devra être compensé par l'État si l'on ne souhaite pas diminuer les ressources du régime universel et, par conséquent, sa générosité. Compte tenu des masses en jeu, il ne peut non plus être question que

<sup>20</sup> La différence de taux de cotisation tient également, mais de manière marginale, à des périmètres de dépense différents (invalidité pour la fonction publique) ainsi qu'à des assiettes de cotisation différentes.

les réserves des régimes excédentaires fusionnés dans la nouvelle caisse universelle soient utilisées pour financer cette moindre recette : cela reviendrait à une sorte de taxe implicite, à utiliser les cotisations payées par les entreprises et employer des régimes excédentaires pour financer les cotisations dues par l'État. En l'absence d'une telle compensation, les pensions devraient baisser en moyenne de plus de 10% afin d'ajuster les dépenses aux recettes. Ou alors, l'âge moyen effectif de départ à la retraite devrait augmenter davantage que ce qui est actuellement prévu. Cette compensation n'est aujourd'hui pas prévue dans le projet de loi, alors même que la dynamique de cette ressource aura un impact important à long terme sur la dynamique des pensions servies. En effet, si ces 40 Md€ sont compensés sous forme d'une recette qui s'accroît chaque année, cette évolution pourrait contribuer à une indexation plus favorable des retraites servies par rapport à une situation où il n'y aurait aucune évolution. À l'inverse, des recettes qui n'évoluent pas suffisamment rapidement pourraient conduire à sous-indexer les pensions servies par le régime universel par rapport à l'inflation.

## 2.4. Une viabilité financière qui reste à définir

Le projet de loi et l'évaluation préalable de celui-ci n'évoquent pas véritablement le sujet de la viabilité financière, pourtant majeur à moyen terme<sup>21</sup>. On imagine pourtant assez bien les débats qui pourraient naître dans les années futures autour de ces 40 Md€, si l'on retient les données chiffrées d'aujourd'hui : un nouveau déficit du régime de retraites et une nouvelle réforme, un nouveau débat sur le niveau souhaitable de cotisations ou d'imposition ou le niveau des pensions. Le besoin de soutien financier du système par l'État évoluera naturellement avec les évolutions démographiques, et les déficits de certains régimes devraient notamment s'atténuer avec le temps, comme celui du régime des agriculteurs. Au-delà des sujets d'indexation des retraites à long terme, l'harmonisation des modalités de financement du régime des retraites en France montre que le régime est très largement abondé par des fonds publics, c'est-à-dire par l'impôt.

21 L'évaluation préalable mentionne seulement à ce titre : « Compte tenu de l'hypothèse retenue dans la trajectoire hors réforme (cf. supra), la contribution de l'État au système de retraite serait en 2025 de près de 55 Md€. Dans le futur système, cette contribution sera intégralement préservée en 2025. Elle évoluera ensuite selon la nature et la dynamique des dépenses qu'elle vise à couvrir (droits assimilables au droit commun, départs anticipés des catégories actives, prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique, droits spécifiques en extinction...). Elle intégrera donc progressivement les conséquences financières pour l'État de la suppression des régimes spéciaux et de certaines catégories actives. »

Une solution pourrait être d'instaurer un taux de cotisation plus élevé mais uniforme pour l'ensemble des effectifs du secteur public. Une autre serait d'affecter une recette (TVA?) ou une dotation de l'État, éventuellement indexée sur les salaires, l'inflation ou l'indicateur finalement retenu pour indexer les pensions, pour compenser le manque à gagner pour le futur régime de retraite. Cette option ne favoriserait cependant pas la réduction du déficit de l'État.

Le constat sur le caractère contributif de notre système de retraites est qu'en dépit de taux de cotisations sociales parmi les plus élevés au monde au niveau du secteur privé (cf. supra), notre système de retraite ne survivrait pas sans l'apport de cotisations d'autres secteurs à des taux plus élevés, sans le transfert de taxes affectées ou de dotations budgétaires. L'État assure plus ou moins directement près du quart des ressources de notre système de retraite.

Le financement des retraites et leur poids dans l'économie nationale constituent l'un des écarts majeurs de financement avec l'Allemagne : comparativement, notre voisin peut proposer des taux de prélèvements obligatoires moindres toute chose égale par ailleurs, permettant d'accroître la compétitivité de ses entreprises, c'est-à-dire à l'économie d'investir dans son avenir. À l'inverse, la France a fait le choix d'un plus grand confort de vie après 60 ans que dans les autres pays européens<sup>22</sup>, en contrepartie :

- ▀ d'un taux de chômage structurel plus élevé, au détriment d'une minorité plus fragile<sup>23</sup>, et d'un moindre pouvoir d'achat des salariés malgré un coût élevé du travail, une source de tension permanente dans les entreprises ;
- ▀ et/ou de moindres investissements pour l'avenir, fragilisant le maintien de notre souveraineté nationale à moyen et long terme, alors même que certains économistes alertent nos concitoyens du retard pris en matière d'éducation, de recherche et d'innovation.

<sup>22</sup> La France a par ailleurs fait le choix, au sein des dépenses de transferts, de privilégier celles des retraites au détriment des dépenses liées à la dépendance.

<sup>23</sup> Sans aller à *contrario* des idées énoncées dans ce paragraphe, en Allemagne, la retraite des personnes fragiles se pose aussi.

## AUJOURD'HUI

Total = 330 Md€

Cotisations sociales  
**231 Md€**

Surcotisations publiques  
+ régimes spéciaux  
**41 Md€**

CGS et autres impôts  
sur le capital  
**16 Md€**

Autres taxes \*  
**14 Md€**

Contributions et subventions  
d'équilibre \*\*  
**27 Md€**

## DEMAIN

Total = 330 Md€

Cotisations sociales  
**231 Md€**

**?** Sous quelle  
forme se fera  
la compensation  
de l'État?

CGS et autres impôts  
sur le capital  
**16 Md€**

Autres taxes \*  
**14 Md€**

Contributions et subventions  
d'équilibre \*\*  
**27 Md€**

Aujourd'hui,  
**plus d'un  
quart des  
pensions  
sont payées  
par des  
subventions  
directes ou  
indirectes  
de l'État  
ou d'autres  
administrations.**

\* Taxe sur les salaires (5 Md€), C3S (4 Md€), taxe sur les boissons, dont alcools (3 Md€ pour le régime des exploitants agricoles), contribution tarifaire d'acheminement (CTA, 1 Md€ pour la CNIEG).

\*\* Ces flux correspondent aux flux d'autres administrations de sécurité sociale pour la prise en charge de cotisations (Unédic, CNAF, CNAM, AT-MP ...), de subventions d'équilibre de l'État aux régimes spéciaux et des produits financiers des actifs détenus par certains régimes.

Source : IM sur la base de la CCSS de septembre 2019.

## 2.5. Une réforme par nature plus redistributive

La réforme propose un régime plus redistributif que le régime actuel : si les dispositifs de solidarité au sens strict semblent un peu plus avantageux après la réforme qu'avant<sup>24</sup>, l'harmonisation des règles des régimes de retraite permet de diminuer certaines situations exceptionnelles comparativement au droit commun, et génère donc des effets redistributifs. Ainsi, la seule suppression des régimes spéciaux SNCF, RATP et IEG, dont les retraites moyennes sont très supérieures aux retraites usuelles de droit commun<sup>25</sup>, permettrait de faire gagner au moins 250 € par an à chaque retraité en France.

Les simulations visant à évaluer l'impact de cette réforme sur des cas-types sont très complexes et nécessairement conventionnelles. Plus généralement, il faut être conscient que cette réforme revient à utiliser les réserves constituées dans les régimes excédentaires, c'est-à-dire plus de 100 Md€, pour financer le déséquilibre démographique de l'ensemble du système et les régimes spéciaux. Or, ces réserves résultent des cotisations accumulées payées par les employés, les cadres et leurs employeurs, ou encore les professions libérales et les commerçants. Si, dans le projet de loi actuel, l'attribution de ces réserves n'a pas été mentionnée, il semble bien que l'épargne constituée par quelques régimes excédentaires puisse être utilisée pour financer les retraites de tous. Ce transfert redistributif serait alors massif : est-ce politiquement / légalement possible ?

La réforme prévoit différentes mesures redistributives, en particulier un minimum retraite à 1 000 € pour une carrière complète au SMIC dès 2022 et à 85 % du SMIC net en 2025. Il ne sera plus nécessaire d'avoir cotisé une durée minimale pour avoir droit à une retraite à taux plein, mais une retraite à taux plein (c'est-à-dire à l'âge pivot) avec une durée faible restera d'un montant faible. Des dispositifs de prise en compte de la pénibilité, permettant de partir en retraite plus tôt, seront créés pour les fonctionnaires relevant aujourd'hui de la catégorie dite « active » (policiers, gendarmes, etc.). À l'inverse, certaines situations, comme celles de l'Assurance Vieillesse du Parent au Foyer (AVPF), sont plus favorables dans le régime actuel, mais les conditions d'accès à ces dispositifs pourraient cependant être légèrement étendues<sup>26</sup>.

24 Voir notamment graphique 25 page 100 du document d'évaluation préalable.

25 En moyenne de 50 % de plus (Cf. rapport de la Cour des comptes sur les régimes spéciaux de retraite de la RATP, de la SNCF et des industries électriques et gazières, calcul en prenant en compte le tableau 11). Cela s'explique par l'écart moyen de la retraite de ces régimes avec les retraites de l'État (pourtant marquées par une plus forte proportion de cadres).

26 Les cotisations représentatives des services effectués au titre AVPF et prises en charge aujourd'hui par la CNAF ou la CNSA pourraient conduire à des droits moindres à l'avenir qu'aujourd'hui. À l'inverse, ce système pourrait être étendu à d'autres catégories d'aident, à l'instar des accompagnants de personnes en fin de vie.

Nombre de situations de bonification des retraites (enfants, période d'inactivité) seront conservées dans le futur régime, bien que les nouvelles modalités de bonifications ne soient pas nécessairement plus favorables (en particulier pour les enfants qui ne donneraient plus le droit à une période de cotisation supplémentaire<sup>27</sup>).

Surtout, les revenus supérieurs à 120 000 € sortent du futur système universel. Ils cotiseront comme les autres salariés jusqu'à 120 000 € de revenus, et payeront au-delà une cotisation de solidarité (2,81 %) qui financera le régime universel mais ne leur ouvrira pas de droits à retraite. D'un point de vue économique, cette cotisation correspondrait à une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu. Concrètement, le futur système leur servira une retraite de base dont le montant sera très éloigné des retraites complémentaires payées aujourd'hui par l'AGIRC-ARRCO (qui proviennent d'une cotisation sociale dont le montant varie mais qui est de l'ordre de 27 % en 2019). Ces assurés vivant en moyenne plus longtemps que les autres<sup>28</sup>, cette mesure est donc d'une grande puissance redistributive. La réponse politique consiste à orienter ces hauts revenus vers des régimes de retraite privés de capitalisation. Mais pour cela, encore faut-il qu'il leur reste une épargne à y consacrer : de ce point de vue, rien n'est encore certain.

28

D'abord, cette réduction des cotisations pour les revenus supérieurs à 120 000 € sera semble-t-il appliquée très progressivement, pour ne pas trop pénaliser les comptes du régime complémentaire<sup>29</sup> (probablement jusqu'à l'horizon 2045). Ensuite, il faut prendre en compte le comportement qu'adopteront les entreprises : le paiement des cotisations retraites étant partagées entre les employeurs et les salariés, que feront les entreprises des cotisations économisées ? Seront-elles intégralement reversées aux salariés sous forme de salaires ou d'abondements de leurs plans d'épargne retraite collectifs d'entreprise (comme le PERCO), ou seulement partiellement ? La question se pose aussi de l'adaptation des règles du PER issu de la loi Pacte pour ces salariés (seuil de l'abondement de l'employeur, traitement fiscal et social, etc.). La réponse dépendra sans doute de négociations sociales et ne sera *a priori* pas uniforme selon les entreprises ou les branches. En l'état, les dispositifs d'épargne salariale ne pourront pas se substituer à la retraite par répartition actuelle. Enfin, il faut prendre en compte l'impact de l'IRPP : l'abaissement des cotisations retraites augmentera le revenu net des employés et des cadres. Certains contribuables changeront de tranche marginale d'imposition, ce qui réduira leur épargne disponible pour leur retraite.

27 Le système actuel attribue des trimestres (8 au total) dès le premier enfant et une majoration de 10 % à partir de trois enfants contre une majoration de 5 % dans le nouveau système (7 % à partir du 3<sup>e</sup> enfant).

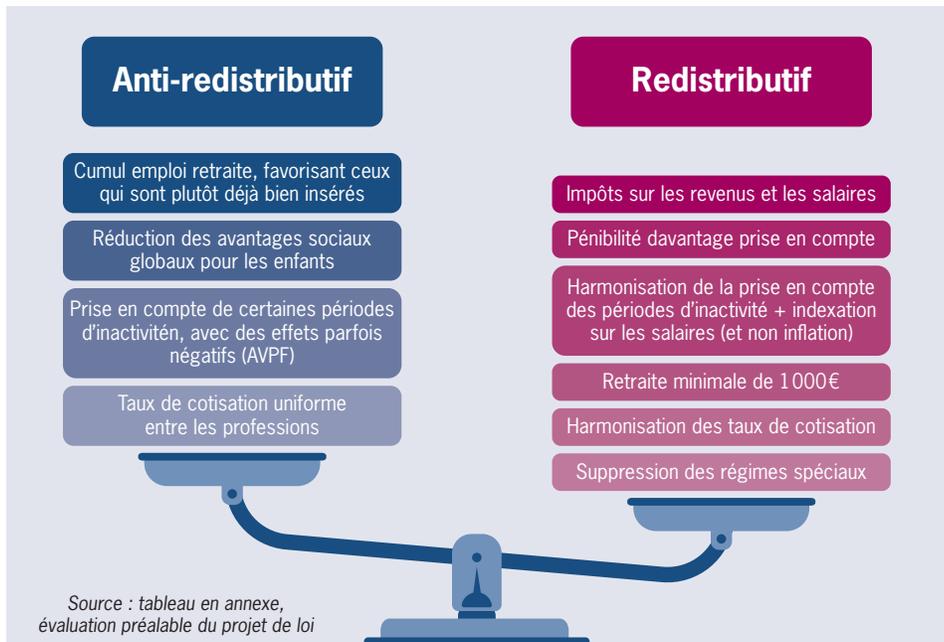
28 voir notamment l'Insee première n° 1687 relatif à l'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes (février 2018).

29 L'AGIRC-ARRCO évalue le manque à gagner de cette baisse de cotisation à 4 Md€.

Enfin, qu'advient-il de cette contribution de solidarité de 2,81 % dans les années à venir ? On ne peut ignorer l'histoire, et on peut donc se demander si elle ne finira pas par inexorablement augmenter pour combler le déficit structurel du régime, un peu comme la CSG qui fêtera bientôt ses 30 ans l'année prochaine : créée avec un taux de 1,1 %, son taux actuelle est de 8,3 %.

Pour les revenus supérieurs à 120 000 €, la seule certitude est que le futur régime de retraite universel leur versera une retraite très éloignée des niveaux actuels, sans savoir véritablement quelle sera leur épargne résiduelle pour se constituer un complément de retraite.

La création d'un régime unique de retraite sera plus équitable de manière générale : la retraite peut aujourd'hui varier en fonction des régimes auxquels le pensionné a cotisé, et peut diminuer si le pensionné a cotisé successivement à plusieurs régimes de base, cela même à carrière identique en matière de rémunération ou de période d'inactivité. En effet, les Français sont aujourd'hui très souvent poly-pensionnés : seul 3 % des Français ne dépendent que d'un seul régime de retraite et 60 % d'entre eux sont affiliés à au moins trois régimes. Pour ces Français, un seul système universel permettra de visualiser de manière beaucoup plus immédiate le montant des prestations qui peuvent être attendues.



L'ensemble de ces mesures se traduit par un effet redistributif. Quelques travaux d'évaluation (notamment ceux de l'Institut des Politiques Publiques en 2019) montrent que les principaux déterminants de cette redistributivité sont la fin de la règle des 25 meilleures années<sup>30</sup>, la durée d'assurance et l'indexation du point sur les salaires. L'étude d'impact confirme ce constat par d'autres indicateurs : elle montre que les pensions varieront de 1 à 5 dans le futur système contre un ratio de 1 à 7 actuellement, tandis que le minimum retraite accroît en moyenne de 30% la retraite moyenne du premier quartile.

Somme toute, le caractère plutôt redistributif et la convergence vers l'équité d'un tel système ne fait aucun doute, mais en dépit de deux ans de concertation, ce constat n'est semble-t-il pas totalement partagé.

---

30 Qui avantageait comparativement les cadres bénéficiant d'une forte progression de salaire au cours de leur carrière.

## UN BESOIN D'ÉCONOMIES ET DE FINANCEMENTS MALGRÉ LES PROJECTIONS VOLONTARISTES DU COR

Dans son rapport de novembre 2019, le COR a dévoilé un scénario présentant un déficit du système de retraites compris entre 8 et 17 Md€ à l'horizon 2025 et entre 14 et 27 Md€ à l'horizon 2030<sup>31</sup>, en fonction d'hypothèses économiques et des conventions de financement des retraites de l'État retenues<sup>32</sup>. En pratique, le déficit réel à financer est bien celui de 27 Md€, les estimations inférieures ne conduisant qu'à réimputer pour partie le déficit sur l'État – qui devra bien, lui, financer ce déficit, aujourd'hui trop important pour faire face à une telle augmentation des dépenses<sup>33</sup>.

Notre faible croissance économique n'aide évidemment pas à équilibrer le régime<sup>34</sup>, mais pour l'essentiel, cette situation résulte de la mécanique implacable de la démographie. Notre système par répartition a été conçu alors qu'il y avait 3 à 4 cotisants pour 1 retraité en 1950<sup>35</sup>; en 2030 il n'y en aura plus que 1,57 cotisant pour 1 retraité.

La même charge financière du paiement des retraites est aujourd'hui partagée par 3 fois moins de cotisants qu'autrefois. Ce n'est financièrement pas tenable pour les actifs : les cotisations sur le travail ne peuvent pas augmenter indéfiniment, surtout que les autres prélèvements obligatoires sont eux aussi élevés. Sur le plan de l'équité intergénérationnelle, ce n'est pas non plus souhaitable de faire porter ce poids sur

31 Scénarii appelé TCC avec une croissance de la productivité de 1% pris comme référence ici.

32 Une grande partie de ce déficit n'était pas directement perceptible dans les documents antérieurs à 2017 : les hypothèses économiques retenues par le COR et le HCFIPS avaient délibérément été rendues trop favorables par le Gouvernement d'alors et masquaient une partie des déficits à venir, en particulier en matière d'écart de production (cf. notamment avis du Haut Conseil des finances publiques d'avril 2016, de septembre 2016 et d'avril 2017 sur l'écart de production notamment ainsi que le rapport de novembre 2019 du COR). Ainsi, la croissance économique pour la période 2020-2025 étaient notamment de l'ordre de 1,7-1,8% du PIB, à des niveaux qui rarement atteints sur une aussi longue période depuis la fin des années 1990.

33 Si chacun des scénarii du COR apparaissent pertinent au regard du seul système des retraites, il est nécessaire d'adopter ici une vision beaucoup plus transversale des finances publiques, ainsi que le recommande aussi la Cour des comptes (Cf. rapports de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2018, en particulier sur le partage des déficits entre les différentes catégories d'administrations publiques). De surcroît, le scénario retenu ici apparaît compatible avec les objectifs de la réforme envisagée, qui prévoit un même taux uniforme pour les cotisations sociales, quels que soient les employeurs.

34 Si la croissance économique est faible, le chômage augmente (ou ne se réduit pas), les salaires ne progressent pas : les recettes générées par les cotisations sociales assises sur les salaires diminuent, alors que les pensions doivent bien être payées. Une faible croissance du PIB dégrade le solde du régime, inversement une croissance élevée l'améliore.

35 Estimation sur la base de données démographique de l'Insee (Nombre de résidents entre 20 et 60 ans / nombre de résidents de + de 60 ans en France métropolitaine).

les plus jeunes actifs, alors que les retraités d'aujourd'hui ne l'ont pas supporté au cours de leur vie, et qu'ils ont connu une période de croissance économique et d'enrichissement qui nous paraît rétrospectivement exceptionnelle, hors d'atteinte dans les années à venir.

Le système actuel, de caisse et non de capitalisation, implique qu'il n'y a pas d'autre alternative que l'équilibre financier du régime puisqu'il n'y a ni réserves durables, ni provisions constituées pour l'avenir (ou fort peu). S'il n'y a pas de ressources en année N, les retraites de l'année ne peuvent tout simplement pas être payées, sauf à considérer que le régime de retraite s'endette. Cela comporte nécessairement une limite et conduirait à faire payer des charges d'intérêts aux actifs en plus des pensions de leurs aînés, ou contraindrait l'État à compenser le déficit du régime (en creusant des déficits ailleurs où en accroissant encore la pression fiscale). Il n'y a pas de margingale : soit les travailleurs doivent payer pour les retraites (en cotisant davantage, ou plus longtemps), soit les contribuables devront le faire (par l'impôt et l'intermédiation du budget de l'État).

Le nombre de retraités a très nettement augmenté au cours des 15 dernières années comparativement au nombre de cotisants : le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de cotisants a ainsi diminué de 2,02 en 2004 à 1,73 en 2018 et devrait encore diminuer jusqu'à 1,57 en 2030. Cette diminution du ratio du nombre de cotisants sur le nombre de retraités est cependant en grande partie compensée par l'indexation des retraites sur les prix.

### Nombre de cotisants / nombre de retraités totaux



Source : COR, rapport de novembre 2019, et DREES, rapport 2019 sur les retraites et les retraités.

Note de base de graphique : les séries longues (depuis 1950) ne sont disponibles que pour le seul régime général (Cnav). Pour ce régime, ce ratio était de plus de 4 au début des années 1960, de 3 au milieu des années 1970 contre 1,4 aujourd'hui<sup>36</sup>.

36 Source : statistiques de cotisants au régime général de la Cnav

Le COR, dans son dernier rapport, s'appuie sur des hypothèses parfois trop optimistes, pouvant entraîner une sous-estimation du besoin de financement.

### **3.1. Le taux de chômage hypothétique est trop optimiste, de manière volontariste**

Le taux de chômage est projeté à 7%<sup>37</sup>, alors que la moyenne sur les 10 dernières années était à 9,7% et celle des 20 dernières années à 9,1%<sup>38</sup>. Le taux chômage a pour la dernière fois été inférieur à 7% en France en 1982-1983. La meilleure performance au cours de la période récente est un taux à 7,4% en 2008, à la veille de la crise financière de 2008-2009. On peut soit accepter les hypothèses du COR et imaginer que le taux de chômage de long terme soit de 7%, soit être plus perplexe à la lumière du contexte économique de l'expérience passée et en dépit des réformes en cours ou passées dont les effets mettront vraisemblablement de nombreuses années avant de se matérialiser – et ce malgré l'amélioration des chiffres du chômage visible ces dernières années.

Un taux de chômage à la hauteur de celui observé sur les 10 dernières années conduirait à augmenter le déficit du système de retraites de 0,2 point de PIB (soit plus de 4 Md€ de 2020) à l'horizon 2030.

### **3.2. Dans le sens contraire, le taux de mortalité pourrait être un peu plus élevé**

Un taux de mortalité un peu plus élevé que celui supposé par le COR conduit à diminuer le volume de pensions versées. Dans un scénario alternatif, le COR envisage que « les gains d'espérance de vie continueraient à moins progresser que prévu et situeraient les espérances de vie sur le scénario de mortalité haute de l'Insee ».

Dans ce cas, l'effet serait favorable sur le solde à hauteur de 0,2 point de PIB à l'horizon de la projection 2030 (soit un peu plus de 4 Md€).

### **3.3. Dans une moindre mesure, deux autres effets qui devraient légèrement dégrader la prévision retenue**

37 Certains diront que ce taux est dans la ligne de la baisse du chômage observée actuellement. Avec un écart de production estimé à 0 par la majorité des organisations internationales (Commission européenne et FMI et proche de 0 par l'OCDE ; cf. avis du Haut Conseil des finances publiques de septembre 2019), il est probable que le taux de chômage actuel ne soit pas très loin de son équilibre structurel.

38 Par ailleurs, les estimations de chômage structurel de la Commission européenne (NAWRU) et de l'OCDE (NAIRU) pour la France pour 2019 sont respectivement de 9,1% et de 8,7% (source : prévisions respectives de novembre 2019).

I) La fourchette de productivité pourrait être encore plus basse que celle retenue par le COR :

L'augmentation de la productivité horaire correspond à l'accroissement des revenus que l'on pourrait attendre à moyen terme dans l'économie française. Cette hypothèse est de fait la plus importante du scénario, car elle conditionne les recettes issues de cotisations sociales. La hausse de la productivité horaire retenue par le COR est comprise entre 1 et 1,8% par an.

Or, la productivité observée sur les 10 dernières années (2009 comprise) est plutôt de 0,9%<sup>39</sup>. Un niveau de productivité de 1-1,5% par an était plutôt celui mesuré dans la première moitié des années 2000, jusqu'en 2008 ; un peu comme si le COR ignorait la crise économique, qui a significativement détérioré le potentiel de production, comme le montrent les révisions de croissance potentielle : elle était évaluée autour de 2% en 2007, à un peu plus d'1% aujourd'hui.

L'impact d'une révision de la productivité à 0,9% contre 1% (scénario du COR retenu dans le cadre de cette évaluation) serait de l'ordre de 0,5 à 1 Md€ à l'horizon 2030.

II) L'augmentation de la population active pourrait également être légèrement surévaluée en matière d'immigration :

La population active correspond à l'ensemble des résidents désireux de travailler. Une augmentation plus forte de cette population permet d'encaisser davantage de cotisations sociales, donc de faciliter le financement du système de retraite français. Il est ainsi supposé qu'un accroissement de la population active, en particulier par le biais de l'immigration, n'accroisse pas le taux de chômage à moyen et long terme. Cette hypothèse est en pratique validée par l'immense majorité des études scientifiques sur le sujet : tant que le stock de capital croît suffisamment, ce qui est le cas d'un pays à forte épargne comme la France, l'accroissement de la population active génère davantage d'activité, donc de croissance économique.

Ainsi que le mentionne le rapport du COR, les flux migratoires entrant pourraient être inférieurs à ceux inscrits dans tous les scénarii : prévus à 70 000 entrées nettes par an, ces flux auraient plutôt été, selon le COR, de « + 58 000 entre 2016 et 2018 selon les données provisoires de l'Insee ». Cependant, une telle révision n'aurait qu'un impact de l'ordre de 0,5 à 1 Md€ sur le déficit à l'horizon 2030<sup>40</sup>.

39 Et de 1,1% sur la période 2010-2018, sans prendre en compte l'année 2009.

40 Calcul à partir du rapport du COR de 2017 : Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070, Sensibilité aux hypothèses, résultats par régime (pages 95 et 104).

L'hypothèse de taux de fécondité pourrait également être revue. En effet, les scénarii centraux du COR sont généralement construits sur des hypothèses de taux de fécondité en France relativement élevés par rapport aux autres pays européens, ce qui est bien le cas depuis de nombreuses années. Cependant, cette hypothèse pourrait être reconsidérée. Si elle ne joue pas à l'horizon 2030, les personnes nées entre 2020 et 2030 n'étant pas encore entrées sur le marché du travail, elle est en revanche cruciale à long terme. Ainsi, un rapprochement du taux de fécondité français (1,95 enfant par femme dans le scénario central du COR, 1,9 selon l'Insee en 2017) vers le taux de fécondité européen (1,59 enfant par femme) créerait un manque à gagner en matière de recette de plus de 0,5 point de PIB à l'horizon 2070.

Au bout du compte, les risques sont donc plutôt à l'accroissement du déficit affiché, vraisemblablement entre 0 et 0,2 point de PIB. Le scénario du COR n'apparaît ainsi pas spécialement pessimiste. À l'inverse, on pourrait se demander si une marge de prudence dans les économies à réaliser ne devrait pas être retenue. Il serait alors intéressant de provisionner à minima ces écarts mentionnés ci-dessous.

### Solde du système de retraites : sensibilité aux hypothèses du COR

Indicateur	En Md€
Taux de chômage	De l'ordre de - 4 Md€
Taux de mortalité	De 0 à + 4 Md€
Fourchette de productivité	De 0 à - 1 Md€
Augmentation de la population active	De - 0,5 à - 1 Md€
<b>TOTAL</b>	<b>De l'ordre de - 2 à -4 Md€</b>

## QUELLES OPTIONS POUR REVENIR À L'ÉQUILIBRE ?

La véritable question de la réforme des retraites est ainsi moins la simplification et la réorganisation des 42 caisses que celle de sa réforme financière (ou « paramétrique »). Cette question a été écartée depuis le début de la concertation pour des raisons politiques, qui remontent à la campagne présidentielle, alors que c'est la question essentielle, qui n'a manifestement pas été traitée pendant les deux années de concertation.

Le système de retraite est structurellement déficitaire. L'ampleur dépend des hypothèses mais pour simplifier le COR estime le déficit à environ 15-20 Md€ à horizon 2025-2030, un minimum à garder en tête car les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposent ces projections ne sont pas défavorables.

En effet, ce scénario présente quelques fragilités. Certaines conventions semblent cependant plutôt optimistes sur la capacité de l'État à poursuivre son effort en stabilisant ses contributions en part de PIB, alors que son déficit apparaît aujourd'hui très détérioré<sup>41</sup>.

Le COR présente trois options de redressement de la situation financière du système afin de revenir à l'équilibre en 2025. Ces trois options correspondent aux trois leviers possibles pour corriger les déficits. En pratique, ces options peuvent être combinées entre elles. Dans la partie suivante, nous les analyserons une par une de manière à bien appréhender leur impact économique, qui n'est pas détaillé dans le rapport du COR.

### 4.1. Un accroissement des cotisations sociales

Pour compenser le déficit à l'horizon 2025, il serait possible d'accroître les cotisations sociales. Le COR estime qu'il faudrait les augmenter de 1,5 point (soit 0,8 point de PIB), mais il ne prend pas en compte le bouclage macroéconomique d'une telle réforme. Or un tel accroissement des cotisations sociales conduit mécaniquement à un accroissement du taux de chômage et à une diminution de la croissance attendue.

---

<sup>41</sup> En particulier comparativement aux autres administrations publiques, comme le montrent les rapports de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de ces dernières années.

En effet, l'ensemble des études scientifiques (économétriques) sur ces sujets ne laisse aucun doute sur l'impact à attendre d'un accroissement des cotisations sociales. Cependant, l'évaluation de l'impact exact est un peu plus fragile. Les évaluations de MESANGE<sup>42</sup> donnent approximativement des effets variant du simple au double – l'évaluation la plus vraisemblable correspondant plutôt à la borne haute de la fourchette. Comme le taux de chômage des travailleurs seniors est plus élevé que les autres, ce sont eux les plus fragiles et les plus touchés.

En croisant les résultats prédictifs de MESANGE avec les innombrables études économétriques disponibles sur le sujet, on peut estimer qu'une hausse des cotisations d'1,5 point se traduira par un impact négatif sur le PIB d'environ 1 % du PIB en cumulé sur 10-20 ans correspondant à une perte de croissance annuelle du PIB sur la période de l'ordre de 0,1 point, dans le meilleur des cas ; bien davantage en étant plus pessimiste.

#### **4.2. Une diminution des prestations servies par rapport à une situation de référence**

La diminution relative des prestations servies, progressive, permettrait de rééquilibrer les comptes du système de retraite. Une telle baisse relative ne veut pas dire une diminution en valeur absolue des pensions, mais plutôt une moindre revalorisation par rapport à l'inflation, à l'instar de la revalorisation de 0,3% portant en 2020 sur les pensions les plus élevées.

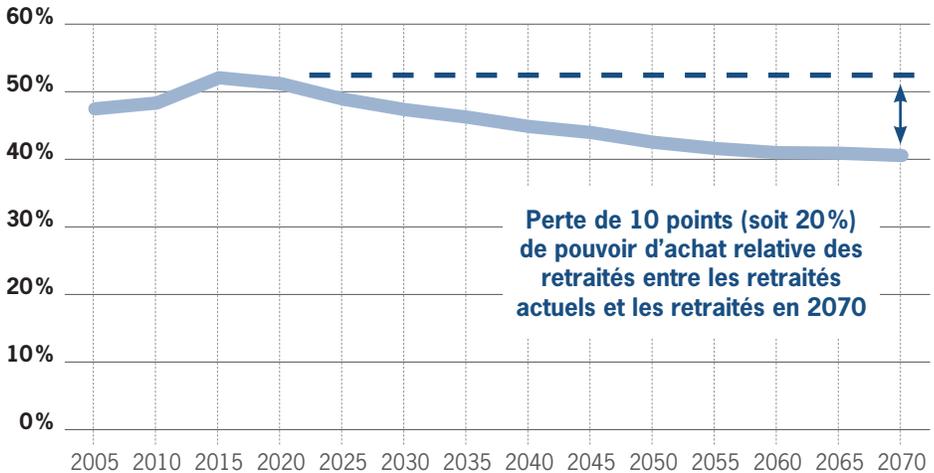
Cette baisse des prestations aurait un impact négatif sur le pouvoir d'achat des retraités, et donc mécaniquement sur la consommation et l'activité économique. Cet impact serait cependant pratiquement neutre à long terme, cette décélération économique de court terme portant sur la consommation permettant de gagner en compétitivité à moyen et long terme.

Cette mesure, à l'inverse des deux autres, permet d'homogénéiser le traitement des retraités entre les générations. Les pensions servies aujourd'hui aux retraités sont d'un niveau très nettement supérieur à celles qui seront servies aux retraités de demain (cf. graphique ci-dessous). Modérer les pensions actuelles permet d'égaliser le niveau des pensions versées aux « papy boomers » par rapport à celles qui seront allouées demain.

---

42 Modèle de prévision économique utilisé par le Trésor et l'INSEE

### Pension moyenne de l'ensemble des retraités, relative au revenu d'activité moyen (en% du revenu d'activité moyen)



Source : IM à partir du rapport du COR de 2017 : Retraites : perspectives financières jusqu'en 2070, Sensibilité aux hypothèses, résultat par régime, figure 2,2.

#### 4.3. Un accroissement de l'âge de départ à la retraite

Une dernière option correspond à l'accroissement de l'âge moyen de départ à la retraite de 0,8 année supplémentaire (c'est-à-dire de l'ordre de 9,6 mois) par rapport à ce qu'il aurait été en l'absence de réforme, sans prendre en compte le bouclage macroéconomique d'une telle réforme. Pour ce faire, le COR analyse plusieurs options :

- ▶ l'augmentation d'un peu plus de 5 mois de l'âge d'ouverture des droits entre 2020 et 2024 ;
- ▶ l'augmentation de 10 mois supplémentaires de la durée de cotisation (sachant que l'âge d'obtention du taux plein resterait par ailleurs fixé à 67 ans) ;
- ▶ la mise en place d'un âge minimal du taux plein (âge « pivot ») à 64 ans.

Ces calculs sont effectués de manière statique, toute chose égale par ailleurs et avant bouclage macro-économique.

Une telle option apparaît comme la plus favorable pour la population dans son ensemble : en augmentant l'âge de départ à la retraite dans les années qui viennent, l'activité générée par les travailleurs permettrait d'accroître la masse salariale de

l'ensemble de l'économie, et donc créer une recette supplémentaire pour financer le régime. En réalité, en prenant en compte le bouclage macro-économique, il serait nécessaire de travailler en moyenne 8 à 9 mois supplémentaires et non pas 9 à 10.

De surcroît, cette alternative permet de rendre plus équitable en termes intergénérationnels le système des retraites : la durée de cotisation, dans le système actuel et en application des lois votées depuis 2010, augmentera mécaniquement dans les années à venir. L'anticipation de cet allongement pourrait conduire à 2 à 3 Md€ de recettes supplémentaires pour le régime, qui pourraient largement contribuer à équilibrer les comptes. De plus, anticiper cet allongement conduirait les personnes entrant en retraite entre 2020 et 2030 à avoir une durée de cotisation plus proche de celle de leurs successeurs. En fait, celle-ci se rapprocherait de ce que les Français ont connu avant 1983 avec des départs à la retraite à 65 ans. Cette mesure est la plus justifiée sur le plan de l'efficacité économique et de l'équité. Toutefois, il est facile d'imaginer la déception de ceux pour lesquels s'appliquerait cet allongement de cotisations de quelques trimestres, à quelques années de prendre leur retraite.

#### 4.4. Ni martingale, ni trésor caché

Il s'est développé récemment, dans le débat public, l'illusion qu'il y aurait des réserves « cachées » pour financer les retraites, ce qui est étrange puisque toutes les informations sur ces réserves sont publiques et accessibles à chacun. Pour ne prendre qu'une mesure synthétique, le COR a établi un compte de patrimoine consolidé des régimes de retraites et des organismes assimilés : l'actif net, c'est-à-dire les réserves constituées moins l'endettement, atteint environ 127 Md€.

Dans cet actif net, on trouve 137 Md€ de réserves constituées dans certains régimes existants (au 31 décembre 2017 : 10,8 Md€ dans les régimes de base, 126 Md€ dans les régimes complémentaires dont la moitié au sein du régime AGIRC-ARRCO, 20 Md€ au SSI et autant pour la CNAVPL des professions libérales).

On trouve également au Fonds de réserve des retraites (FRR) 35 Md€ d'actifs sous gestion (plus ou moins selon la variation de valeur de son portefeuille de titres). Le FRR a été alimenté pendant 10 ans (part affectée de l'impôt C3S) et ne perçoit plus de ressources depuis 2011. Ses avoirs pourraient être utilisés pour financer la transition de l'actuel vers le futur système de retraites : après tout, même s'il n'a pas été conçu exactement à cette fin<sup>43</sup>, le FRR a été créé en 2001 avec la mission explicite de

<sup>43</sup> Conformément à la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 qui avait constitué le FRR : « Ce fonds a pour mission de gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite »

financer le régime de retraite à partir de 2020, et il verse bien chaque année 2 Md€ de ressources à la CADES.

Enfin, on trouve un patrimoine négatif<sup>44</sup> de - 46 Md€ de la CADES. Cet établissement public porte à fin 2019 89 Md€ de dette de la Sécurité sociale restant à amortir, dont 46 Md€ proviennent de la dette des régimes de retraites. La CADES perçoit 17-18 Md€ de ressources annuelles (7 Md€ de CRDS, 8 Md€ de CSG, 2 Md€ provenant d'un versement annuel du FRR) qui lui permettent, en complément d'emprunts, d'amortir la dette de la Sécurité sociale, au rythme de 16 Md€ par an. La CADES est supposée cesser son activité en 2024 : s'est alors développée l'idée soit de la maintenir en activité pour amortir la nouvelle dette des régimes de Sécurité sociale, soit de transférer les impôts qui lui sont actuellement affectés (CSG et CRDS) à la nouvelle caisse unique de retraite. Une telle solution reviendrait à simplement différer dans le temps le problème de l'équilibre du système de retraites, et à reposer la même question dans quelques années.

De fait, le rendement<sup>45</sup> de ces 127 Md€ de réserves ne suffit pas à couvrir le déficit structurel de 15-20 Md€ du régime. Il ne suffirait même pas à couvrir à long terme les subventions d'équilibre annuellement versées par l'État (financé par l'impôt et les contribuables) aux régimes de retraites spéciaux, qui représentent 6 Md€ par an (pour 10 régimes spéciaux : SNCF, RATP, régime des marins, mines et SEITA, etc.). Et si l'on imagine simplement ponctionner ces réserves en vendant les actifs détenus par ces institutions, les montants sont dérisoires par rapport à ce que représentent les enjeux financiers des retraites futures : ces 127 Md€ sont à comparer aux 15-20 Md€ de déficit annuel du régime après 2025, aux 330 Md€ de pensions payées chaque année, et aux 6 800 à 9 800 Md€<sup>46</sup> d'engagements (c'est-à-dire des pensions à verser pour l'avenir) pour l'ensemble des régimes de retraite obligatoires<sup>47</sup>.

Ces sommes sont très éloignées de ce qui est nécessaire pour assurer la solvabilité de long terme de notre système de retraites. En revanche, elles permettraient d'atténuer la transition du régime, ou d'offrir une ressource d'appoint pour compléter les nécessaires mesures paramétriques.

44 Ce qui est normal puisque la CADES a été créée pour amortir de la dette, sans aucun actif : son patrimoine net est donc forcément négatif.

45 Un rendement de 3%, ce qui est déjà une bonne performance dans un univers où les obligations souveraines génèrent des rendements négatifs jusqu'à 10-15 ans, donnerait 3,8 Md€.

46 L'estimation calculée par l'INSEE varie en fonction du taux d'actualisation retenu.

47 Les cotisations sociales futures permettent en principe de financer ces dépenses, si les paramètres du régime sont correctement équilibrés.

Par exemple, ces réserves pourraient être mobilisées pour renforcer les dispositifs visant à protéger les travailleurs les plus âgés en situation de fragilité d'emploi. Aujourd'hui, plusieurs dispositifs existent. La durée d'indemnisation des chômeurs âgés est aujourd'hui étendue à 36 mois pour les chômeurs de plus de 50 ans (sous condition), les personnes âgées de 62 ans ou plus peuvent être indemnisées au-delà des durées réglementaires si elles ne justifient pas du nombre de trimestres d'assurance vieillesse requis pour bénéficier de leur retraite à taux plein, et ce jusqu'à ce qu'elles totalisent le nombre requis.

Dans le cadre d'une réforme du financement du système de retraite en France, et notamment de l'allongement des durées de cotisation, les conditions à ce type de dispositif de protection sociale pourraient être étendues (extension de 36 mois à 42 mois par exemple) et financées par les réserves du FRR. Après tout, le FRR a été créé vingt ans auparavant pour financer les retraites ; on peut s'interroger sur l'utilité de maintenir en vie un fonds qui thésaurise 30 Md€ d'épargne et dont l'activité principale consiste à les investir en titres financiers. Ceci permettrait notamment de modérer un peu les craintes légitimes de certains travailleurs voyant le taux de chômage augmenter avec l'âge, en leur garantissant une plus longue période de couverture d'assurance chômage, tout en incitant les Français à travailler le plus longtemps possible.

## POUR RÉTABLIR L'ÉQUILIBRE FINANCIER, VERS QUOI FAUT-IL TENDRE ?

Dès lors, pour financer un régime de retraites universel, le législateur et la conférence sur le financement des retraites ont aujourd'hui le choix entre :

- I) accroître de quelques mois la durée de travail des Français, avec un effet économique positif ;
- II) réduire le pouvoir d'achat des retraités, pour un effet macroéconomique négatif à court terme, neutre à plus long terme mais avec une véritable question éthique et politique ;
- III) augmenter les cotisations et le coût du travail de 1,5 point, mesure dont l'impact négatif sur le chômage structurel et sur le PIB serait d'au moins 1 % en cumulé sur 10-20 ans, dans un contexte où la croissance annuel du PIB dépasse de très peu 1 %.

On peut établir une grille de conversion qui donne des ordres de grandeur. Le financement des 17 Md€ manquant à l'horizon 2025 représente :

- I) soit de l'ordre de 3 trimestres supplémentaires d'âge moyen de départ à la retraite ;
- II) soit de l'ordre de 2,5 % de diminution relative de toutes les pensions ;
- III) soit un accroissement des cotisations de 1,5 point (avec un impact négatif sur le PIB d'au moins 1 %, c'est-à-dire assumer de diviser par deux notre croissance économique actuelle).

À ce stade, les grands équilibres financiers en jeu ne conduisent pas à évoquer un report de l'âge légal de départ en retraite : il est possible d'assurer la pérennité de notre régime de retraites et de notre modèle social sans caricaturer cette position. Nous ne parlons pas d'une retraite à 66-67 ans, âge qui devient la norme dans les pays européens : il s'agit de mettre en balance « seulement » deux à trois trimestres supplémentaires d'âge moyen de départ à la retraite, avec d'autres leviers qui consistent à dégrader le revenu des retraités, ou à un choc négatif sur le PIB d'environ 1 point (dans un contexte où la croissance dépasse de peu 1 %).

Si l'on est attaché à l'existence d'un système par répartition, qui ne dégrade pas le risque de pauvreté monétaire des retraités et ne pénalise pas davantage l'économie, la seule option restante est celle de deux à trois trimestres de cotisation supplémentaires.

## LA FUTURE GOUVERNANCE DOIT GARANTIR LA SOLIDARITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE ENTRE COTISANTS ET PENSIONNÉS

La rationalisation proposée du système de retraites en France a deux objectifs : l'harmonisation de l'ensemble des règles, aujourd'hui divergentes entre les régimes et la mise en place d'un système d'équilibrage des comptes de l'ensemble du système. La réforme se décompose en réalité deux temps :

1. un premier temps d'économies budgétaires, permettant d'assurer, dans une certaine mesure, la soutenabilité à moyen terme du régime sans trop actionner le levier des hausses de prélèvements obligatoires ;
2. un second temps de rationalisation globale du fonctionnement actuel du système, conduisant à une harmonisation de l'ensemble des règles en vigueur.

À paramètres inchangés, cette réforme conduira implicitement à orienter les éventuelles économies nécessaires sur le niveau des pensions servies plutôt que sur l'allongement de la durée de cotisation ou la hausse des prélèvements obligatoires (cotisations sociales en particulier), même si le système futur n'exclut pas de recourir à ces deux autres vecteurs.

En particulier, les mesures de solidarité proposées aux uns seraient mécaniquement compensées par des économies auprès de l'ensemble des autres pensionnés, par le biais d'une éventuelle diminution de la pension moyenne versée. Or, la plupart des mesures prises dans le cadre de cette réforme vont dans le sens d'un renforcement de la solidarité au sein d'une même génération. Ces mesures occasionneront des coûts supplémentaires qui devront être financées et que l'évaluation préalable ne définit pas précisément, le détail d'un certain nombre de mesures étant renvoyé à des textes à venir (ordonnance, décrets d'application). Or, en l'absence d'abondements supplémentaires de la part de l'État ou de prélèvements obligatoires supplémentaires, le niveau des prestations servies (la valeur du point) sera bel et bien la variable d'ajustement du système. Cette partie de la réforme permet donc d'apprécier l'appétence réelle à la solidarité entre cotisants et pensionnés en France, à enveloppe budgétaire donnée. C'est aussi pourquoi le dispositif de financement apparaît si important dans l'architecture globale du système à venir.

Le contrôle de l'équilibre financier du système se ferait par un mécanisme de gouvernance proche de celui en actuellement vigueur au sein de l'Agirc-Arrco, c'est-à-dire avec un conseil d'administration qui rendrait un arbitrage sur la valeur d'achat du point, c'est-à-dire le montant cotisé pour disposer d'un point de retraite, et sur la valeur de service du point, soit la pension servie pour un point de retraite. De telles règles de gouvernance permettent aux partenaires sociaux de procéder aux arbitrages nécessaires afin de trouver une justice entre les prestations servies aux différentes générations pour une enveloppe budgétaire donnée, de l'ordre de 13 à 14 points de PIB dans le système réformé, soit une enveloppe qui restera l'une des plus élevées de l'OCDE. De ce point de vue, la véritable variable de pilotage de l'équilibre du régime (via la valeur du point) sera la démographie et le poids des retraites dans la richesse nationale. Les annonces récentes (indexation des pensions sur les salaires ou sur un indicateur incertain de « revenu moyen par tête ») ne résisteront pas à la réalité des chiffres et des déséquilibres financiers qui en découleront. Mais une telle justice n'est pas assurée dans le système actuellement en discussion, illisible en raison de l'éclatement de son financement et des incertitudes sur le mode de gouvernance. De fait, certains régimes, qui bénéficient de l'appui de l'État, sont nettement mieux dotés que la plupart des autres.

Dans la proposition actuelle, les règles ne sont pas suffisamment claires et imparfaitement définies. Les textes signalent juste que le régime doit être à l'équilibre à moyen terme (5 ans), mais ceci n'interdit en rien qu'il ne le soit pas dans les faits. L'exposé des motifs de l'article 55 du projet de loi mentionne juste que : « Si la délibération du conseil d'administration ne respecte pas ces conditions d'équilibre, la loi de financement de la sécurité sociale de l'année fixe une nouvelle trajectoire. » Or, la définition d'une trajectoire en LFSS ne garantit en rien la convergence vers l'équilibre, ainsi que le montrent les déficits récurrents de la Sécurité sociale : le régime général de Sécurité sociale (y compris FSV) n'a plus été en excédent depuis 2001<sup>48</sup>. Afin de renforcer réellement la crédibilité du système de gouvernance, il faudrait instaurer une règle stricte et automatique conduisant les différents acteurs à prévenir ce risque et les conduisant à anticiper suffisamment les déséquilibres. Par exemple, il pourrait être prévu d'imposer la désindexation du point automatique et à hauteur de la totalité de l'inflation dès lors que le régime n'est pas revenu à l'équilibre.

---

48 De surcroît, les dépenses de Sécurité sociale ont été beaucoup plus dynamiques que celles des autres administrations publiques (cf. rapport de la Cour des comptes sur la situation et perspectives des finances publiques de juin 2018, chapitre qui retrace l'évolution respective des finances des catégories d'administrations publiques depuis 10 ans).

La question de l'indépendance du système de gouvernance du futur régime universel vis-à-vis de l'État est ainsi essentielle, puisqu'elle aura un impact sur la valeur du point. Quelle sera l'indépendance de cette caisse par rapport aux décisions éventuellement prises dans l'avenir par l'État? Qu'advient-il si dans l'avenir un Gouvernement ou un Parlement décide d'attribuer des points gratuits pour telle ou telle bonne raison, ou pour répondre à un mécontentement catégoriel? En pareille hypothèse, les partenaires sociaux n'auront d'autre choix que de moduler à la baisse la valeur du point pour tous les Français, pour financer ce type de mesure.

Les débats autour du différé de la date d'entrée en vigueur du nouveau régime pour telle ou telle profession, ou de telle ou telle caisse qui n'intégrera pas le régime universel (comme la CNBF des avocats), ou de points qui seraient gratuitement attribués (pour compenser la pénibilité d'un travail ou une carrière longue par exemple) constituent les prémices de cette interrogation fondamentale pour notre avenir.

Des garde-fous commencent à être évoqués pour garantir l'indépendance de cette future caisse unique : une procédure d'avis préalable d'un haut conseil, l'inscription de principes dans la loi, on pourrait imaginer également une contractualisation entre l'État et cette caisse universelle. Mais on sait aussi ce qu'il advient en général des « règles d'or » visant à encadrer les finances publiques. En vérité, il y a un risque important que cette réforme, supprimant les régimes spéciaux, ne les remplace par de multiples « situations spéciales », avec des effets redistributifs incertains.

# CONCLUSION

## LES OBJECTIFS DE LA RÉFORME ET SES IMPACTS ATTENDUS

Somme toute, le projet de loi comporte de nombreuses mesures, qui auraient presque pu faire l'objet de lois séparées, compte tenu de leurs objectifs et de leurs horizons différents :

1. des mesures d'économies à moyen terme afin d'assurer l'équilibre des régimes ;
2. inversement, des mesures prévoyant un accroissement très significatif du salaire des enseignants à définir dans une prochaine loi ;
3. des mesures d'harmonisation des ressources des régimes, des dépenses de solidarité et de fusion des régimes ;
4. des mesures de gouvernance.

Le tableau ci-dessous résume les principaux impacts et enjeux du projet de loi, en fonction de ces quatre groupes de projets d'articles de loi présenté ci-dessus.

**Tableau de synthèse de la réforme**

Type de mesures	N° article	Impact sur les retraites et les finances publiques
Économies (âge pivot) pour assurer la soutenabilité du régime à moyen terme.	10	De l'ordre de 15 Md€ d'économies à l'horizon 2025-2030 pour équilibrer le système de retraite en France (sinon, baisse des pensions à terme). Les déviations par rapport aux hypothèses macroéconomiques retenues par le COR pourraient modifier négativement le solde de 2 à 4 Md€.
Revalorisation des enseignants.	1	Au moins de l'ordre de 7 Md€ (ou plus?).
Ressources du régime : mesure d'harmonisation des taux de cotisations.	13-22	35 à 40 Md€ de recettes en moins pour le régime, l'impact sur les finances publiques dépend de la nature de la compensation et peut conduire soit à des économies (par un ajustement sur la pension moyenne versée), soit à une stabilisation des dépenses par rapport au niveau actuel (transferts de l'État au nouveau régime).

Type de mesures	N° article	Impact sur les retraites et les finances publiques
Éléments de solidarité.	23-45	Globalement équilibré, mais très peu de données au niveau de l'évaluation préalable. Pour les revenus supérieurs à 120 000 €, la réforme transforme les dépenses actuelles de retraites complémentaires en pensions privées.
Suppression des 42 régimes.	2	Gains en gestion à long terme au plus d'1 à 2 Md€ mais coûts de projet informatique.
Gouvernance.	46-fin	Équilibre à long terme en principe assuré par une désindexation des retraites, si nécessaire (moins d'augmentation des pensions servies).

L'évaluation quantitative de chacune des mesures n'est cependant pas aisée<sup>49</sup> et n'a pas été communiquée dans l'évaluation préalable annexée au projet de loi, ainsi que le Conseil d'État l'a mentionné dans son avis. Les chiffrages proposés dans cette note sont nécessairement conventionnels et soumis à de nombreuses hypothèses. Seules les données détenues par les régimes de retraite et en partie par l'administration permettraient une évaluation très précise de l'ensemble de ces mesures.

Une telle incertitude fait peser des risques juridiques importants vis-à-vis du Conseil constitutionnel, si celui-ci est saisi après l'adoption par le Parlement. Une telle incertitude ne permet pas non plus au Parlement de débattre en pleine connaissance de cause des articles de ce projet de loi, en particulier concernant les éléments participant à la solidarité.

<sup>49</sup> Une partie du paramétrage des mesures sont par ailleurs renvoyées à des ordonnances et à des décrets d'application.

# ANNEXE

## Bouclage économique des mesures permettant d'équilibrer le régime de retraites

Mesure	Effet attendu	Éventuels effets redistributifs	Impact macroéconomique <sup>50</sup>	Effet bouclé sur le solde du régime
Accroissement de l'âge de départ à la retraite.	Retard de l'âge d'entrée à la retraite et hausse de la population active.	Les travailleurs fragilisés en fin de carrière le seront encore plus dans ce dispositif. Ainsi, le taux de chômage est deux fois supérieur l'année précédant la retraite qu'en moyenne pour la population active. <sup>51</sup> À l'inverse, la légère modération des salaires à long terme serait plus que compensée par l'augmentation du taux d'emploi des seniors. Les retraités actuels ou de l'avenir proche (à système inchangé) étant les principaux bénéficiaires du système actuel, le décalage de l'âge de départ serait plutôt un élément favorable à l'équité intergénérationnelle.	L'accroissement de la population active augmente le PIB, le revenu par habitant du pays et donc les cotisations sociales allouées aux régimes de retraite.	Le décalage de l'âge de départ à la retraite conduit à davantage de croissance économique, et donc à réduire le déficit du système. Ce ne serait donc pas 0,8 année de décalage à faire, mais plutôt 0,7 (un mois de moins).
Augmentation des cotisations sociales.	Davantage de recettes permettant de compenser le surcroît de dépenses attendu.	L'augmentation du taux de chômage (de 0,6 à 1,5 point, soit de 200 000 à 400 000 chômeurs <sup>52</sup> ) pèserait essentiellement sur les travailleurs les moins qualifiés. La mesure serait donc beaucoup plus anti-redistributive que la précédente. Au-delà, la diminution de la croissance et l'augmentation du taux de chômage pèserait sur l'ensemble des salaires. Le coût des cotisations et du chômage porterait avant tout sur la population active et l'équité intergénérationnelle serait dégradée.	Un accroissement des cotisations sociales de cette ampleur conduit à un accroissement du taux de chômage et à une diminution de la croissance attendue.	La moindre croissance conduirait à augmenter encore davantage les cotisations sociales.
Diminution des prestations servies par les régimes.	Moins de dépenses.	Sous l'hypothèse d'une diminution proportionnelle sur les pensions, l'effet redistributif au sein d'une même génération serait très limité. <sup>53</sup> Cependant, les retraités actuels étant nettement mieux servis que les retraités futurs, cette mesure serait la plus à même de garantir une équité intergénérationnelle.	L'effet transitoire est négatif sur la croissance et le chômage, mais pratiquement nul à long terme.	Les effets négatifs de court terme devraient être compensés par une baisse supplémentaire des prestations servies. Ces effets s'atténueraient à long terme.

50 Par rapport à une situation de référence où le déficit se creuse.

51 Source : panorama de la DREES 2019 sur les retraités et les retraites, page 137 notamment.

52 Estimation respectivement sur la base des documents de travail MESANGE 2002 et 2017.

53 Si l'on considère l'ensemble de la population, les retraités étant plus riches que les ménages au sein de la population active, il y aurait donc une homogénéisation (par le bas) de la répartition des revenus au sein du pays.



N° article & contenu de la mesure	Aujourd'hui	Dans l'avenir	Commentaire	Impact financier
9. Indexation sur les salaires plutôt que sur l'inflation Question en suspens du « revenu moyen par tête », indicateur inconnu.	Aujourd'hui, il n'y a pas de revalorisation en fonction des revenus des années travaillées.	Les points acquis au cours de la carrière seront automatiquement revalorisés chaque année sur les salaires à partir de 2045 et entre l'inflation et les salaires <sup>55</sup> entre temps. Une annonce récente prévoit que les pensions seraient finalement plutôt indexées sur un indicateur de « revenu moyen par tête », indicateur encore inconnu en comptabilité économique.	À l'avenir, une année travaillée en milieu de carrière pourra être beaucoup plus représentative pour la retraite qu'auparavant. Ceci permet en particulier d'amoinrir les effets sur la retraite d'éventuels périodes de non emploi (chômage ou inactivité) en fin de carrière. Le système avantage également les plus jeunes générations, qui bénéficieraient d'une indexation des points calées sur les salaires (et non pas sur un taux compris dans une fourchette entre l'inflation et les salaires).	Il est considéré dans ce chiffrage que la valeur du point est fixée en fonction de l'équilibre du régime par « délibération du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite universelle ». Selon cette hypothèse, cette mesure a plutôt un effet redistributif entre les futurs pensionnés. Seront avantagés par rapport au système précédent ceux qui ont connu des périodes de non emploi en fin de carrière.
10. Âge de la retraite à taux plein.	Entre 62 et 67 ans, dès lors que le nombre d'années de cotisation est comblé.	Âge « pivot » de la retraite à taux plein fixé selon l'année de naissance par le Conseil d'administration (et à défaut augmente de 2/3 de l'espérance de vie).	Avantage les carrières « courtes » / désavantage les carrières « longues » sans interruptions. Ce sont « in fine un tiers des assurés qui pourront partir jusqu'à 3 ans plus tôt que dans le système actuel » (exposé des motifs du projet de loi) (+ un tiers pour âge d'équilibre individualisé et dérogatoire inférieur ou égal à 62 ans). À l'inverse, les départs anticipés pour carrière longue représentent un peu plus du quart des pensionnés (DREES 2019).	Dépend en principe des modalités de fixation de l'âge à taux plein. Dans son rapport de novembre 2019, le COR a présenté des scénarii permettant d'évaluer l'impact d'une mise à l'équilibre du régime des retraites en 2025 en augmentant à un peu plus de 64 ans l'âge d'ouverture des droits. Ceci correspond approximativement à 13 à 14 Md€ d'économies.

55 Sur les décennies passées, la dynamique des salaires est toujours systématiquement supérieure à l'inflation.

N° article & contenu de la mesure	Aujourd'hui	Dans l'avenir	Commentaire	Impact financier
13.17. taux de cotisation de retraite à 28,12 %.	Taux de 28,12% (60% employeur/ 40% salarié) dans le secteur privé, 85,11%, pour l'État (hors militaires : 136,9%), 41,48% pour la CNRACL.	Taux uniforme de 28,12% pour tous, hormis pour les plus haut salaires (plus de 123408 € annuel) pour lesquels ce serait 2,81 %.	L'écart de taux de cotisation conduit à un manque à gagner pour le futur régime universel. Ce manque à gagner serait vraisemblablement compensé sous une forme encore indéterminée à ce stade. Il indique cependant le caractère non contributif des cotisations vieillesse lorsque l'ensemble du système est pris en considération.	40 Md€ de compensation à mettre en place de la part de l'État principalement, et de manière plus marginale des collectivités locales et des établissements publics de santé (6 à 7 Md€, dont la compensation devra être examinée).
16. Mesure de compensation de pertes d'exonération pour les journalistes et les artistes.	Exonération de charges sociales de certaines catégories sociales (journalistes et artistes principalement), non compensées à la sécurité sociale.	Prise en charge de points supplémentaires pour ces catégories socio-professionnelles afin de compenser la perte d'exonération visant à homogénéiser le système global.	Les catégories socio-professionnelles concernées (journalistes et artistes principalement) verraient leurs cotisations sociales augmenter, mais aussi leurs droits à la retraite à due concurrence. Cette valorisation de certaines professions par l'État serait en revanche compensée – ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.	169+83 M€ (données 2016) = 252 M€ d'exonération non compensée jusqu'alors par l'État le seront conformément au projet de loi.
20.22. Aligement du régime «RSI» sur le droit commun.	Taux de cotisations spécifiques pour les cotisant au RSI (schématiquement : 24,75% avant 40 k€ et 8,6% au-delà, y compris retraites complémentaires).	Alignement jusqu'à 40 k€ de revenu sur l'ensemble des cotisations du régime universel et sur les cotisations salariés jusqu'à 120 k€. Les cotisations minimales sont rehaussées pour obtenir au moins 4 trimestres validés (au lieu de 3 auparavant).	Les cotisations des indépendants vont augmenter de manière à s'insérer dans le régime universel. À défaut d'inciter à l'entrepreneuriat, cette augmentation des cotisations permettra de ne pas procéder à des arbitrages financiers de cotisations entre salariat et entrepreneuriat. À noter que le projet de texte semble laisser la voie à la prise en charge des cotisations de certaines professions (agents d'assurance et avocats en particulier) par un tiers, c'est-à-dire vraisemblablement par les excédents accumulés par les caisses professionnelles concernées.	Gain sur le taux de cotisation de l'ordre de 4 Md€. <sup>56</sup>

56 Calcul CNAVPL sur la base du régime CARPIMKO (infirmiers).

N° article & contenu de la mesure	Aujourd'hui	Dans l'avenir	Commentaire	Impact financier
23 et s. Cumul emploi retraite.	Autorisés sous conditions.	Allègement des conditions d'entrée dans le dispositif.	Ce dispositif permet d'augmenter les ressources cotisées, mais aussi les droits à long terme. En principe, ce dispositif apparaît favorable. Le changement des comportements liés à ce type de dispositif est très méconnu (cf. rapport France Stratégie d'octobre 2018 sur les seniors, l'emploi et la retraite).	Gain de l'ordre d'1 Md€ en considérant que les recettes perçues en France aujourd'hui (0,5 Md€), liées à un taux d'activité des plus de 65 ans de 7,7% pour les hommes et 5,4% pour les femmes, pourraient augmenter proportionnellement au rattrapage du taux d'activité observable dans le reste de l'Union européenne (respectivement 17% et 10%).
29.30. Retraite bonifiée ou anticipée si handicap.	Les fonctionnaires handicapés bénéficient d'une majoration de leurs retraites de base inférieure à la retraite à taux plein pour la CNAV et bonifiée dans la fonction publique.	De même, les conditions de départ à la retraite sont simplifiées (durée d'activité en situation de handicap, exclusivement) et la retraite sera bonifiée.	La retraite à taux plein dans le nouveau système est assurée par l'abaissement de l'âge à la retraite (comme dans le système actuel) et une bonification des points acquis au cours de la carrière. Le détail de cette bonification est renvoyé à un décret dont les modalités ne sont pas précisées à ce stade.	Le détail de la bonification des points de retraite est renvoyé à un décret dont les modalités ne sont pas précisées à ce stade et son impact ne peut donc être chiffré.

N° article & contenu de la mesure	Aujourd'hui	Dans l'avenir	Commentaire	Impact financier
32 et s. Pénibilité.	Plusieurs dispositifs permettent de prendre en compte la pénibilité (compte pénibilité du secteur privé, régimes spéciaux, départs précoces).	Les dispositifs de pénibilités sont prolongés, mais la plupart des régimes spéciaux seraient supprimés, le mécanisme de plafonnement des droits supplémentaires est supprimé, baisse des seuils pour entrer dans le dispositif <sup>57</sup> , alignement du dispositif de retraite pour incapacité permanente des fonctionnaires sur celui la CNAV/CNAM.	Aujourd'hui, les estimations mentionnent un coût certain du compte pénibilité du secteur privé (6 Md€), des régimes spéciaux (2 Md€), départs précoces (2 Md€). L'exposé des motifs du projet de loi mentionne que « l'extension du C2P, à la fonction publique et aux régimes spéciaux, et la baisse de ces deux seuils pourraient se traduire par une augmentation de 300 000 personnes du nombre de bénéficiaires » (représentant 10% des 3 millions personnes à risques recensés dans l'étude de Rexecode). Par ailleurs, l'abaissement des seuils pourrait augmenter le nombre de bénéficiaires de 100 à 200 000.	La suppression des régimes spéciaux permettra de faire gagner de l'ordre de 2 Md€ à très long terme. À l'inverse, le coût des extensions de régime de pénibilités pourrait s'élever de l'ordre d'1 Md€ à long terme (=15% x 6 Md€).
36.37 Maintien des départs anticipé dans les fonctions régaliennes.	Les militaires peuvent aujourd'hui partir à la retraite de manière anticipée (27 ans pour les officiers ; 17 ans pour les non officiers).	Le régime est inchangé.	En pratique, aujourd'hui, les militaires partent à la retraite à 45 ans 1 mois tandis que les fonctionnaires d'État « sédentaires » à 63 ans 5 mois (source : jaune pension annexé au PLF 2020), soit un écart de 4 ans et 1 mois. Un rapport du Sénat de 2008 <sup>58</sup> a montré que la pension des militaires en France était plutôt favorable comparativement à d'autres pays.	Le coût supplémentaire par rapport au régime de droit commun (fonction publique d'État) représente actuellement environ 4 Md€.

57 Le seuil du travail de nuit sera abaissé de 120 à 110 nuits, et celui des équipes successives alternantes de 50 à 30 nuits.

58 Rapport d'information n° 236 (2007-2008) de MM. Yves FRÉVILLE et François TRUCY, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 mars 2008 relatif au régime des pensions militaires est-il adapté aux besoins d'une armée professionnelle?

N° article & contenu de la mesure	Aujourd'hui	Dans l'avenir	Commentaire	Impact financier
40.41. une retraite nette égale à 85 % du SMIC net pour une carrière complète.	Les montants attribués en fonction d'une carrière pleine diffèrent entre les régimes.	La pension minimale attribuée serait harmonisée entre les régimes. Elle permettrait de revaloriser certaines petites retraites d'ex-salariés au régime général ou agricole. De nombreux paramètres seraient fixés par décret (dont le seuil de 85 %).	La mise en place d'un régime universel conduira à réduire le nombre de personne bénéficiant d'un minimum contributif permettant d'atteindre 85 % du SMIC sous forme de droit. En effet, les cotisations dans plusieurs régimes donnaient généralement droit à des retraites moins élevées que des cotisations à un seul régime (cf. panorama de la DREES 2019 sur les retraités et les retraites).	Le minimum à 1 000 euros dès 2022 est évalué entre 1 et 2 Md€ pour la revalorisation des pensions CNAV et MSA concernées. L'indexation sur le SMIC de cette pension minimale pour les cotisants ayant une carrière pleine conduira à accroître le coût de cette mesure à long terme (de l'ordre de 3 à 6 Md€ de 2020 à très long terme). À l'inverse, l'alignement du minimum contributif des régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux (aujourd'hui plus élevé que dans le régime général) au sein du régime universel permettrait de dégager quelques économies.

N° article & contenu de la mesure	Aujourd'hui	Dans l'avenir	Commentaire	Impact financier
42.43. Périodes d'interruption d'activité et soutien aux aidants.	Les assurés bénéficient déjà de nombreuses couvertures pour couvrir les périodes d'inactivité subies. Par exemple, les périodes de chômage indemnisées sont prises en compte dans la période d'assurance, mais pas dans le calcul de la pension. Il en est de même pour l'invalidité. Les périodes de maladie sont prises en compte et permettent de cotiser à hauteur des IJ reçues. Il en est de même des périodes (avec une prime portant sur les IJ).	Le système permettrait d'harmoniser les dispositifs en place (en particulier en matière d'invalidité) et de renforcer certains dispositifs (congé parental pour le père pris en compte, par exemple). Les périodes de chômage sont prises en compte et donnerait lieu à des points supplémentaires (à hauteur de l'indemnisation du chômage). Les périodes de maladie, de maternité et d'invalidité sont prises en compte à hauteur des points acquis l'année précédente ou (pour l'invalidité) sur la moyenne des 10 meilleures années.	Le système apparaît globalement plus favorable que le système de retraite actuel, hormis pour les AVPF qui verraient leurs cotisations implicites diminuer et certaines personnes, au chômage pendant un temps, qui pouvaient bénéficier de la prise en compte des 25 meilleures années.	L'évaluation préalable présente au total une très légère diminution des prestations servies à ce titre à long terme.
44.45. Majoration pour enfants.	Majoration de durée d'activité (1 à 2 ans) pour un ou plusieurs enfants et majoration des pensions de retraites à partir du 3 <sup>e</sup> enfant (10% plafonnée à environ 1 075 € par an).	Une seule majoration de 5% par enfant attribuable à l'un des parents + 2% pour les enfants au-delà de 3 enfants. En revanche, pas de majorations de la durée de cotisation. Des économies seraient réalisées sur l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).	La réforme serait un peu moins favorable aux parents ayant eu des enfants que le système actuel.	Selon l'évaluation préalable du projet de loi, des économies seraient réalisées à long terme à ce titre, de l'ordre d'1 Md€.

# REMERCIEMENTS

---

L'institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution à ce travail :

- **Hakim El Karoui**, *Senior Fellow* Monde Arabe et Islam à l'Institut Montaigne ;
- **Bertrand Martinot**, *Senior Fellow* Apprentissage, emploi, formation professionnelle à l'Institut Montaigne, et directeur du conseil en formation et développement des compétences de Siaci Saint Honoré ;
- **Gauthier Simon**, chargé d'études, Institut Montaigne.

**Les opinions exprimées dans cette note  
n'engagent ni les personnes précédemment citées  
ni les institutions qu'elles représentent.**

# LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

---

- Espace : le réveil de l'Europe? (février 2020)
- Données personnelles : comment gagner la bataille? (décembre 2019)
- Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux (décembre 2019)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux Entreprise 2019 (novembre 2019)
- Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires (octobre 2019)
- Médicaments innovants : prévenir pour mieux guérir (septembre 2019)
- Rénovation énergétique : chantier accessible à tous (juillet 2019)
- Agir pour la parité : performance à la clé (juillet 2019)
- Pour réussir la transition énergétique (juin 2019)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)
- Media polarization « à la française »? Comparing the French and American ecosystems (mai 2019)
- L'Europe et la 5G : le cas Huawei (partie 2, mai 2019)
- L'Europe et la 5G : passons la cinquième! (partie 1, mai 2019)
- Système de santé : soyez consultés! (avril 2019)
- Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi (avril 2019)
- Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple (mars 2019)
- La France en morceaux : baromètre des Territoires 2019 (février 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant? (février 2019)
- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (novembre 2018)
- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)

- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Brexain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)
- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)

- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en oeuvre le co-développement Contribution au XXVI<sup>e</sup> sommet Afrique-France (décembre 2013)
- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin  
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise? (janvier 2013)

- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)
- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... » Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon?  
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)

- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir? (juillet 2008)
- HLM, parc privé  
Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...  
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe?  
(septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets  
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012  
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus. Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...  
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

**[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)**

**Les opinions exprimées dans cette note  
n'engagent ni les personnes précédemment citées  
ni les institutions qu'elles représentent.**

# INSTITUT MONTAIGNE



ABB FRANCE  
ABBVIE  
ACCURACY  
ACTIVEO  
ADIT  
ADVANCY  
AIR FRANCE - KLM  
AIR LIQUIDE  
AIRBUS  
ALLEN & OVERY  
ALLIANZ  
ALVAREZ & MARSAL FRANCE  
AMAZON WEB SERVICES  
AMBER CAPITAL  
AMUNDI  
ARCHERY STRATEGY CONSULTING  
ARCHIMED  
ARDIAN  
ASTORG  
ASTRAZENECA  
AUGUST DEBOUZY  
AVRIL  
AXA  
BAKER & MCKENZIE  
BANK OF AMERICA MERRILL LYNCH  
BEARINGPOINT  
BESSÉ  
BNP PARIBAS  
BOLLORÉ  
BOUGARTCHEV MOYNE ASSOCIÉS  
BOUYGUES  
BROUSSE VERGEZ  
BRUNSWICK  
CAISSE DES DÉPÔTS  
CANDRIAM  
CAPGEMINI  
CAPITAL GROUP  
CAREIT  
CARREFOUR  
CASINO  
CHAÎNE THERMALE DU SOLEIL  
CHUBB  
CIS  
CISCO SYSTEMS FRANCE  
CMA CGM  
CNP ASSURANCES  
COHEN AMIR-ASLANI

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

# INSTITUT MONTAIGNE



COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM  
CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT  
CORREZE & ZAMBEZE  
CRÉDIT AGRICOLE  
CRÉDIT FONCIER DE FRANCE  
D'ANGELIN & CO, LTD  
DASSAULT SYSTÈMES  
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI  
DENTSU AEGIS NETWORK  
DRIVE INNOVATION INSIGHT - DII  
EDF  
EDHEC BUSINESS SCHOOL  
EDWARDS LIFESCIENCES  
ELSAN  
ENEDIS  
ENGIE  
EQUANCY  
ESL & NETWORK  
ETHIQUE & DÉVELOPPEMENT  
EURAZEO  
EUROGROUP CONSULTING  
EUROSTAR  
FIVES  
FONCIA GROUPE  
FONCIÈRE INEA  
GALILEO GLOBAL EDUCATION  
GETLINK  
GIC PRIVATE LIMITED  
GIDE LOYRETTE NOUËL  
GOOGLE  
GRAS SAVOYE  
GROUPAMA  
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD  
GROUPE M6  
HAMEUR ET CIE  
HENNER  
HSBC FRANCE  
IBM FRANCE  
IFPASS  
ING BANK FRANCE  
INSEEC  
INTERNATIONAL SOS  
INTERPARFUMS  
IONIS EDUCATION GROUP  
ISRP  
JEANTET ASSOCIÉS  
KANTAR

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

# INSTITUT MONTAIGNE



KATALYSE  
KEARNEY  
KPMG S.A.  
LA BANQUE POSTALE  
LA PARISIENNE ASSURANCES  
LAZARD FRÈRES  
LINEDATA SERVICES  
LIR  
LIVANOVA  
L'ORÉAL  
LOXAM  
LVMH  
M.CHARRAIRE  
MACSF  
MALAKOFF MÉDÉRIC  
MAREMMA  
MAZARS  
MCKINSEY & COMPANY FRANCE  
MÉDIA-PARTICIPATIONS  
MEDIOBANCA  
MERCER  
MERIDIAM  
MICHELIN  
MICROSOFT FRANCE  
MITSUBISHI FRANCE S.A.S  
NATIXIS  
NEHS  
NESTLÉ  
NEXITY  
OBEA  
ODDO BHF  
ONEPOINT  
ONDRA PARTNERS  
ONET  
OPTIGESTION  
ORANGE  
ORANO  
ORTEC GROUPE  
PAI PARTNERS  
PRICEWATERHOUSECOOPERS  
PRUDENTIA CAPITAL  
RADIALL  
RAISE  
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ  
RANDSTAD  
RATP  
RELX GROUP

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

# INSTITUT MONTAIGNE



RENAULT  
REXEL  
RICOL LASTEYRIE CORPORATE FINANCE  
RIVOLIER  
ROCHE  
ROLAND BERGER  
ROTHSCHILD MARTIN MAUREL  
SAFRAN  
SANOFI  
SAP FRANCE  
SCHNEIDER ELECTRIC  
SERVIER  
SGS  
SIA PARTNERS  
SIACI SAINT HONORÉ  
SIEMENS FRANCE  
SIER CONSTRUCTEUR  
SNCF  
SNCF RÉSEAU  
SODEXO  
SOFINORD - ARMONIA  
SOLVAY  
SPRINKLR  
SPVIE  
STAN  
SUEZ  
TALAN  
TECNET PARTICIPATIONS SARL  
TEREGA  
TETHYS  
THE BOSTON CONSULTING GROUP  
TILDER  
TOTAL  
TRANSDEV  
UBER  
UBS FRANCE  
UIPATH  
VEOLIA  
VINCI  
VIVENDI  
VOYAGEURS DU MONDE  
WAVESTONE  
WAZE  
WENDEL  
WORDAPPEAL  
WILLIS TOWERS WATSON

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

# INSTITUT MONTAIGNE



## COMITÉ DIRECTEUR

### PRÉSIDENT

**Henri de Castries**

### VICE-PRÉSIDENT

**David Azéma** Associé, Perella Weinberg Partners

**Jean-Dominique Senard** Président, Renault

**Emmanuelle Barbara** *Senior Partner*, August Debouzy

**Marguerite Bérard-Andrieu** Directeur du pôle banque de détail en France, BNP Paribas

**Jean-Pierre Clamadieu** Chairman, Executive Committee, Solvay

**Olivier Duhamel** Président, FNSP (Sciences Po)

**Marwan Lahoud** Associé, Tikehau Capital

**Fleur Pellerin** Fondatrice et CEO, Korelya Capital, ancienne ministre

**Natalie Rastoin** Directrice générale, Ogilvy France

**René Ricol** Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

**Arnaud Vaissé** Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

**Florence Verzelen** Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

**Philippe Wahl** Président-directeur général, Groupe La Poste

### HONORARY CHAIRMAN

**Claude Bébéar** Fondateur et Président d'honneur, AXA

**Imprimé en France**  
**Dépôt légal : mars 2020**  
**ISSN : 1771-6756**  
**Achévé d'imprimer en mars 2020**

# INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

## Retraites : pour un régime équilibré

Le système des retraites en France est particulièrement généreux. Non sans un coût, celui d'un taux de cotisations sociales parmi les plus élevées des pays développés. Malgré cela, le financement des retraites repose désormais de manière significative sur l'État, démographie vieillissante oblige. Le système n'est donc plus un régime par répartition au sens strict, et la multiplicité des régimes le rend à la fois complexe et inéquitable. La réforme proposée permet de résoudre ce point : en unifiant les régimes, elle réduit les inégalités et rend plus lisible le système dans son ensemble.

Au-delà de cette réforme structurelle, il ne faut pas oublier l'équilibre financier des retraites. Des économies sont nécessaires : une augmentation des cotisations sociales déjà très lourdes, vectrices de chômage et de diminutions relatives des salaires pour les actifs, n'est pas souhaitable. Une baisse des pensions versées viendrait impacter le pouvoir d'achat des retraités et l'économie dans son ensemble. La seule option viable est ainsi d'augmenter l'âge moyen de départ à la retraite de quelques trimestres, ce qui permettrait de renforcer la croissance, tout en accroissant les filets sociaux pour les actifs les plus âgés et les plus fragiles.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité  
en vous abonnant à notre newsletter sur :  
[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)

### Institut Montaigne

59, rue La Boétie - 75008 Paris  
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60  
[www.institutmontaigne.org](http://www.institutmontaigne.org)

ISSN 1771-6756  
MARS 2020